



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en deux fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

Croissance équitable et concurrence fiscale

Rapport

*Christian Saint-Étienne
et Jacques Le Cacheux*

Commentaires

*Jean-Philippe Cotis
Jacques Delpla*

Compléments

*Michel Aujean, Agnès Bénassy-Quéré, Dominique Bureau,
Guy Gilbert, Nicolas Gobalraja, Amina Lahrèche-Révil,
Thierry Madiès, Thierry Mayer, Régine Montfront,
Laurent Paul, Christian Pfister et Alain Trannoy*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2005 - ISBN : 2-11-006029-8

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORT

Pour une croissance équitable face à la concurrence fiscale	7
<i>Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux</i>	

<i>Introduction</i>	7
---------------------------	---

<i>1. La France dans la compétition fiscale européenne et internationale</i>	13
--	----

1.1. Prélèvements obligatoires dans l'OCDE et la zone euro	15
--	----

1.2. La concurrence fiscale et ses indicateurs	17
--	----

1.3. Taux nominaux d'imposition dans les principaux pays concurrents	20
---	----

1.4. La France dans la concurrence fiscale	25
--	----

1.5. Économie de la connaissance et de l'innovation, et fiscalité	39
---	----

1.6. La taxation des rentes et les distorsions délibérées de prix relatifs	48
---	----

1.7. Les conditions de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne	51
--	----

1.8. Note sur les réformes fiscales conduites aux États-Unis au XX ^e siècle	53
---	----

1.9. Conclusion	54
-----------------------	----

<i>2. Une réforme fiscale pour la France</i>	55
--	----

2.1. Simulations « macro-comptables » du système fiscal et taux d'équilibre	56
--	----

2.2. Quelle réforme fiscale ?	65
-------------------------------------	----

2.3. Quelle architecture pour un système fiscal juste et efficace ?	76
---	----

2.4. Quelle stratégie macroéconomique et fiscale ?	77
--	----

2.5. Conclusion : l'expert et le politique	81
--	----

<i>Annexe 1. Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ?</i>	86
<i>Agnès Bénassy-Quéré et Jean Pisani-Ferry</i>	

<i>Annexe 2. Fiscalité française et investissements des multinationales</i>	95
Sébastien Raspiller	
<i>Annexe 3. Concurrence fiscale et optimisation</i>	103
Laurent Flochel	
<i>Annexe 4. Les structures de groupe et l'optimisation fiscale</i>	108
Sébastien Raspiller	
<i>Annexe 5. Les effets économiques du Tax Reform Act américain de 1986</i>	112
Christian Saint-Étienne	
<i>Annexe 6. Simulations des scénarios de réforme</i>	124
François Bouton, Christel Colin et Sophie Guérin	
<i>Annexe 7. Fiscalité et nouvelles technologies de l'information et de la communication</i>	142
Paul Champsaur	

COMMENTAIRES

<i>Jean-Philippe Cotis</i>	145
<i>Jacques Delpla</i>	151

COMPLÉMENTS

A. Concurrence fiscale et facteur public	157
<i>Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Gobalraja et Alain Trannoy</i>	
B. Conséquences internationales et locales sur l'imposition des entreprises	187
<i>Guy Gilbert, Amina Lahrèche-Révil, Thierry Madiès et Thierry Mayer</i>	
C. Fiscalité et dépenses publiques : le cas de l'environnement	227
<i>Dominique Bureau</i>	
D. La fiscalité des revenus de l'épargne	247
<i>Régine Montfront, Laurent Paul et Christian Pfister</i>	
E. La fiscalité des sociétés en Europe : développements et perspectives	267
<i>Michel Aujean et alii</i>	

RÉSUMÉ	319
---------------------	-----

SUMMARY	327
----------------------	-----

Introduction

Voici un rapport qui porte sur le thème de la réforme fiscale et qui va certainement susciter un large débat.

L'hypothèse centrale concerne la concurrence fiscale, au plan mondial mais spécialement dans le marché unique européen qui ne fait que se renforcer avec l'arrivée des nouveaux pays membres et l'exigence d'unanimité pour toute mesure d'harmonisation fiscale dans l'Union européenne. L'harmonisation fiscale est donc improbable, alors que le renforcement de la concurrence fiscale est certain, avec un clivage éclairant entre la concurrence fiscale « productive » et celle qui est « prédatrice ».

Or, dans une telle configuration, la France est mal positionnée vu le poids des prélèvements sur les agents économiques les plus dynamiques et, potentiellement ou effectivement, les plus mobiles au plan international.

Le rapport propose une réforme fiscale fondée sur quelques principes de base :

- le taux global de prélèvements obligatoires est maintenu à court terme au niveau actuel, pour ne pas remettre en cause la production de biens publics ; il s'agit donc de voir quels sont les redéploiements à opérer dans la structure du système fiscal français ;
 - la structure souhaitable est mise en évidence en privilégiant trois types de critères : d'efficacité (en particulier pour favoriser la croissance et l'emploi), d'équité et de simplicité ;
 - tous les impôts ne sont pas soumis à cette opération de redéploiement.
- Il est important de noter que la TVA et les cotisations sociales sont supposées ici données. Le périmètre de la réforme fiscale suggérée est donc bien circonscrit, et ceci permet de ne pas cumuler toutes les difficultés analytiques.

Passé à la moulinette de ces différents critères et de simulations numériques forcément complexes, le système fiscal sort sensiblement transformé : baisse des taux moyens et marginaux de l'IRPP et diminution drastique du nombre de tranches, réduction de l'IS à 18 %, augmentation de la CSG à 13 % (dans le scénario central) et élargissement de son assiette, remplacement de l'ISF par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF), suppression d'un certain nombre de niches fiscales... Mais le quotient familial et la prime pour l'emploi ne sont pas remis en cause, et sont même plutôt revalorisés.

Dans l'analyse des effets de distribution, donc des gagnants et des perdants dans la transformation proposée, apparaît un transfert de la charge fiscale de 1 % du PIB des entreprises vers les ménages. Mais ceci est la mesure comptable de l'impact direct, sans prise en compte des effets indirects (évolution de l'assiette en fonction des taux d'imposition, etc.).

Le rapport non seulement s'appuie sur des comparaisons internationales, mais il emprunte la problématique des réformes fiscales enregistrées dans le monde depuis vingt ans : abaissement des taux d'imposition (moyens et marginaux), élargissement des assiettes, remise en cause de certaines niches fiscales spécialement coûteuses pour le budget de l'État. L'idée d'un taux uniforme (« *flat tax* ») pour les différents impôts est dans l'air depuis quelque temps dans certains pays. Elle a imprégné, par exemple, une partie du programme de la CDU allemande pour les élections générales de septembre 2005. Ce rapport n'a pas adopté une contrainte aussi forte que la « *flat tax* », mais il s'inspire de la nécessité de réduire quand même les écarts actuellement observés entre les taux des différents types d'impôts.

Les auteurs soulignent certains aspects de l'économie politique de la réforme fiscale proposée. En particulier, ils se prononcent clairement pour des changements d'ensemble et rapides, dépassant ainsi l'approche graduelle, sédimentaire et partielle généralement privilégiée en France depuis des décennies.

On peut bien sûr contester telle ou telle hypothèse, tel ou tel aspect de la méthodologie adoptée ou des conclusions obtenues. Disons qu'un débat est lancé. Aux décideurs publics d'en tirer les conclusions qu'ils estiment fécondes.

Ce travail engage avant tout ses auteurs. Mais il n'aurait pas vu le jour sans l'appui logistique d'un certain nombre d'administrations. Je tiens à saluer la coopération très positive entre le CAE et les ministères concernés.

Du côté de la cellule du CAE, Laurent Flochel, conseiller scientifique, a suivi la progression de l'étude avec dévouement et compétence. Les conclusions du rapport ont été présentées à Dominique de Villepin, Premier ministre, le 13 juillet 2005.

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Pour une croissance équitable face à la concurrence fiscale

Christian Saint-Étienne

*Professeur à l'Université de Tours,
Président de l'Institut France Stratégie*

Jacques Le Cacheux

*Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur du Département des études de l'OFCE*

Introduction

La France appartient au Marché unique européen dans lequel s'organise une concurrence fiscale et sociale de plus en plus marquée entre les vingt-cinq pays qui en sont membres. L'harmonisation est rejetée explicitement, depuis l'époque de la préparation du Traité de Maastricht, par le Royaume-Uni et, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, par l'Espagne (jusqu'aux dernières élections générales dans ce pays, mais c'est cette vision que le précédent gouvernement a soutenu dans la préparation du Traité de Nice et du Traité constitutionnel) et l'Irlande. Et depuis leur entrée dans l'Union, le 1^{er} mai 2004, la plupart des dix nouveaux membres revendiquent le droit de s'engager dans une concurrence fiscale qui leur permettrait, en favorisant la localisation sur leur territoire des facteurs de production mobiles, d'accélérer leur rattrapage économique. Parce que les décisions portant sur la fiscalité restent soumises à la règle de l'unanimité dans l'Union européenne, il est peu probable qu'un compromis soit trouvé en la matière.

Les États membres de l'Union européenne ne se sont dotés d'un régime fiscal commun qu'en matière de TVA et d'accises, afin de rendre possible le marché unique ; encore ce régime commun laisse-t-il subsister des marges de manœuvre importantes pour les États membres et une grande diversité de taux. La Commission européenne, qui avait œuvré en faveur de l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés dans les années soixante-dix et quatre-vingt, puis en faveur d'une fiscalité minimale sur les revenus de place-

ments des particuliers au début des années quatre-vingt-dix, s'est attaquée en 1999, avec le rapport du groupe Primarolo, aux « pratiques fiscales dommageables » en matière d'impôt sur les sociétés (IS). Elle a obtenu l'accord des États membres sur un « code de bonne conduite » bannissant en principe, les pratiques fiscales discriminatoires et la « concurrence fiscale dommageable » en matière d'imposition des bénéficiaires des sociétés. Elle a également obtenu avec le « paquet fiscal » de janvier 2003, que les États membres s'engagent à échanger des informations relatives aux revenus de l'épargne. L'application de cet accord est toutefois suspendue à l'accord de pays tiers, dont certains sont des paradis fiscaux. Malgré ses états de service, dans le passé, en faveur d'un minimum d'harmonisation fiscale, la Commission semble avoir singulièrement évolué en matière de concurrence fiscale. Plaidant aujourd'hui pour une harmonisation de l'assiette, la nouvelle Commission Barroso semble exclure toute harmonisation des taux d'IS. Même si l'on peut souhaiter harmoniser et consolider les assiettes fiscales au sein d'un sous-groupe d'États membres, pour limiter les effets pervers de la concurrence fiscale, on doit admettre que cette proposition minimale reste plus qu'hypothétique et qu'elle n'empêche en rien la concurrence fiscale, qu'elle rend tout au plus explicite et transparente.

Or l'imposition des sociétés est, avec l'imposition de l'épargne, le principal vecteur de la concurrence fiscale. Une harmonisation fiscale raisonnable peut apparaître souhaitable, comme facteur de cohérence et de cohésion de l'Union européenne, reposant notamment sur l'instauration de taux minima d'imposition en matière d'imposition sur les sociétés et sur l'épargne ; mais l'observation du champ fiscal européen et la lecture des déclarations de politique en ce domaine par tous les États membres conduisent à penser qu'une telle évolution n'a aucune chance de voir le jour en Europe d'ici la fin de cette décennie. C'est donc l'une des hypothèses de travail de ce rapport, que nous avons souhaité expliciter dès le début de l'introduction du rapport : quoi que l'on pense ou que l'on souhaite, la concurrence fiscale va prévaloir, en matière de taux, au sein de l'Union européenne, dans l'horizon prévisible de la décision gouvernementale. Il y aura peut-être des tentatives d'harmonisation partielle des assiettes au sein de l'Union (voir complément E) et des tentatives d'harmonisation de taux dans des sous-ensembles de l'Union (voir annexe 1), mais c'est la concurrence qui prévaudra comme règle générale.

Anticiper l'accentuation de la concurrence fiscale au sein du Marché unique européen apparaît ainsi comme la seule stratégie macroéconomique et fiscale permettant, à condition de respecter un certain nombre de conditions, de protéger un contrat social national visant à assurer à la fois des services publics de qualité et un niveau élevé de redistribution. Ce rapport se veut, simultanément, lucide sur la réalité d'une concurrence fiscale qui est déjà dure, et qui va devenir de plus en plus brutale, et optimiste sur la capacité de la France d'abaisser significativement ses taux marginaux d'imposition sur les facteurs mobiles de production, tout en maintenant le niveau élevé de ses recettes publiques. Ce dernier doit permettre de financer des équipements et services collectifs de qualité et une protection sociale généreuse.

Préparer la France à une concurrence fiscale qui est déjà à l'œuvre, et qui va s'accroître, nous impose de tirer tous les enseignements de la théorie économique. De plus, construire un système fiscal compétitif n'interdit pas qu'il soit équitable : il n'était pas concevable pour nous de sacrifier l'équité aux seuls impératifs de l'efficacité. Or il se trouve qu'un certain nombre de caractéristiques du système fiscal français, explicitées dans la première section, permettent de proposer un modèle qui soit infiniment plus compétitif que l'actuel, mais qui soit aussi probablement plus juste.

De ce point de vue, ce serait une erreur grave de juger les propositions qui sont faites dans ce rapport sur la base d'une simple comparaison des taux nominaux et des taux marginaux d'imposition. On peut afficher un taux d'impôt sur les sociétés (IS) nominal de 34,5 % et avoir beaucoup d'entreprises qui s'organisent pour avoir un taux d'IS effectif de 10 % ou moins. On peut afficher un taux marginal d'impôt sur le revenu de près de 60 % et avoir beaucoup de riches particuliers qui paient peu ou pas d'impôts, grâce à des niches fiscales. À l'inverse, la suppression des niches fiscales peut conduire à fortement augmenter l'imposition moyenne des riches particuliers, tout en abaissant suffisamment les taux marginaux d'imposition afin qu'ils ne soient pas incités à se délocaliser. De même, un taux nominal d'IS faible peut conduire les entreprises à localiser leur base d'imposition en France.

Les évaluations de la réforme fiscale que nous proposons en section 2 nous permettent de conclure que la répartition de la charge fiscale entre ménages selon les niveaux de revenu et selon les catégories de contribuables ne serait pas significativement modifiée par rapport au système actuel. En revanche, le système fiscal proposé serait très compétitif et beaucoup plus transparent que le système actuel.

L'objectif central de ce rapport est donc la construction d'un nouveau système fiscal qui favorise une *croissance équitable*, tout en préparant la France aux effets de la concurrence fiscale en termes de localisation des activités économiques, et plus encore des bases d'imposition. Nous appelons *croissance équitable*, une croissance économique dont les effets bénéfiques sont partagés par tous les groupes sociaux afin d'assurer l'égalité des chances entre tous les membres de la société. S'il est contre-productif, dans une économie ouverte plongée dans le marché unique, d'attendre de la compétition globale une égalité de résultats, il n'est pas admissible que tous les citoyens n'aient pas un égal accès à l'éducation, au système de santé, aux infrastructures modernes et aux savoirs d'une économie de la connaissance. S'il n'y a de richesses que d'hommes, il n'y a de démocratie qu'entre individus éduqués et en bonne santé, qu'entre citoyens libres et responsables.

La *croissance équitable* est fondée sur la recherche d'un optimum social entre la production efficace de biens et services publics de qualité et l'imposition efficace et équitable des ressources des membres de la collectivité. Le caractère efficace de l'imposition s'apprécie du double point de

vue des incitations à une croissance durable la plus élevée possible, et des effets de la concurrence fiscale. L'équité s'apprécie selon les dimensions horizontale et verticale.

Comment traduire de façon opérationnelle le concept de *croissance équitable* dans un pays développé, pour concevoir un nouveau système fiscal ? Nous avons retenu trois critères principaux :

- le nouveau système fiscal doit respecter l'équité horizontale qui veut que deux foyers fiscaux ayant les mêmes revenus par unité de consommation supportent une charge fiscale équivalente, du moins au titre des impôts sur les revenus et les patrimoines ;
- le nouveau système fiscal doit respecter l'équité verticale qui suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés soient imposés proportionnellement plus que les autres au titre des revenus ;
- le nouveau système fiscal ne vise pas l'imposition minimale, qui ne financerait qu'une offre minimale de biens publics, mais recherche un optimum entre une dépense publique efficace et de qualité et une imposition qui soit compétitive dans un monde ouvert. La dépense publique est efficace lorsqu'elle répond à des besoins explicites selon des modalités transparentes et contrôlables en termes de rapport qualité/coût. Dans une économie ouverte, les facteurs mobiles de production et les détenteurs de patrimoine localisent leurs activités et leurs revenus imposables sur la base de l'écart relatif, selon les pays, entre le poids de la fiscalité et les biens publics offerts en contrepartie.

En vertu de ces principes, nous nous imposons, premièrement, de concevoir le nouveau système fiscal à recettes constantes, de manière à ne pas contraindre indûment l'offre de biens et services publics dans une société caractérisée notamment par la montée de besoins liés à la formation et au vieillissement démographique, deuxièmement, de ne pas admettre une imposition différenciée entre groupes sociaux sur la base de la mobilité supposée de leurs membres (imposer différemment, par exemple, des personnes ayant les mêmes revenus selon qu'elles peuvent facilement quitter le territoire ou non), et, troisièmement, de ne pas organiser une baisse massive des taux moyens d'imposition des plus riches même s'il convient d'abaisser sensiblement les taux marginaux d'imposition. Une réforme à recettes constantes, en économie ouverte, respectant l'équité parmi les ménages, conduit à augmenter l'imposition des ménages à revenus moyens et supérieurs. Nous contraignons donc la première version de notre réforme de telle sorte qu'aucun décile de revenus n'ait une perte de revenu supérieure à 5 %.

Toutefois, dans la mesure où l'on peut faire l'hypothèse qu'une baisse des taux marginaux d'imposition des revenus des ménages et du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés doit conduire à une hausse du taux de croissance de l'économie et donc à une augmentation des recettes fiscales, on peut aussi proposer une réforme telle qu'aucun centile de revenus des ménages ne paie davantage d'impôts sur le revenu. Nous nous imposons alors qu'aucun décile de revenus n'ait un gain de revenu supérieur à 5 %.

L'équité horizontale mesurée par unité de consommation exige de maintenir le système du quotient familial plafonné qui tient compte des charges de famille sans favoriser indûment les familles très riches par rapport aux familles modestes. L'équité horizontale et la neutralité fiscale exigent également d'imposer de façon comparable les revenus du capital humain et ceux du capital physique. Pour maintenir l'équité horizontale entre potentiel humain et richesse physique, l'imposition directe du capital physique implique l'imposition directe du capital humain. La quasi-impossibilité politique et technique de taxer le capital humain entraîne le renoncement à l'imposition directe du capital physique. Il faut donc préférer une imposition égale sur les revenus du capital humain et du capital physique à une imposition directe du capital. On observe d'ailleurs que la quasi-totalité des pays européens renonce progressivement à l'imposition directe du capital.

L'équité verticale, dans un système d'imposition proscrivant les niches fiscales et taxant avec des taux relativement faibles des assiettes très larges de revenus, suppose la mise en place d'abattements sur le revenu ou de crédits d'impôt pour le calcul de l'imposition effective qui préserve les taux moyens d'imposition de chaque décile de l'échelle des revenus. Les taux moyens de référence sont les taux d'imposition calculés par déciles de l'échelle de revenus dans le système fiscal avant réforme (qui combine des taux élevés avec des assiettes étroites et des niches fiscales nombreuses).

On pourrait penser qu'en s'imposant de telles contraintes, on se condamne à l'échec technique. Nous démontrons au contraire, en section 2, que l'on peut proposer une réforme majeure tout en respectant ces principes.

Les deux auteurs du rapport sont seuls responsables des propositions faites en section 2. Le modèle de fonctionnement du CAE permet de compléter un rapport par des contributions techniques d'origines diverses. Les auteurs du rapport ont suscité et utilisé les travaux qui sont dans les compléments et dans les annexes. Mais les auteurs des compléments et annexes, même s'ils ont contribué à la réflexion d'ensemble, ne sont responsables que de leurs propres textes.

La section 1 montre, à la fois, pourquoi la France est mal placée dans la compétition fiscale actuelle et pourquoi les marges de manœuvre existent pour une réforme fiscale qui nous placerait favorablement dans la concurrence fiscale, tout en préservant notre contrat social. Elle résume également les principaux résultats classiques de la littérature sur la concurrence fiscale et sur la mobilité des bases d'imposition et esquisse l'architecture d'un système fiscal optimal en économie ouverte.

La section 2 propose une stratégie possible de réforme de la fiscalité en France. Les principes et les objectifs assignés à la réforme sont définis explicitement. Puis on calcule le taux d'équilibre implicite du système fiscal actuel afin de construire une réforme équilibrée, à recettes constantes, qui favorise une croissance équitable tout en restaurant la compétitivité du système d'imposition. Enfin, nous proposons des éléments d'évaluation des effets de la réforme, notamment en termes de répartition des revenus des

ménages, mais aussi, bien que de manière plus qualitative, en termes de croissance.

Les cinq compléments qui suivent, sous forme de contributions séparées, sont néanmoins complètement intégrés au rapport. Leurs principaux résultats y sont inclus.

Le complément A montre que la concurrence fiscale conduit à améliorer l'efficacité de la dépense publique, à favoriser la production des biens publics qui sont destinés à attirer les facteurs mobiles de production, mais aussi à reporter le poids de la fiscalité sur les facteurs les moins mobiles. Ce complément montre également que, sous certaines hypothèses, un État peut néanmoins se spécialiser dans un couple « niveau élevé de biens publics/fiscalité élevée » à condition que la dépense publique soit efficace.

Le complément B démontre, qu'en présence d'économies d'agglomération et de différences de taille entre les pays, les écarts de taux d'imposition doivent augmenter, puis se réduire, lorsque l'intégration économique progresse. Ce complément confirme que, sous des conditions très strictes d'efficacité de la dépense publique et de qualité des biens publics offerts aux entreprises, on peut maintenir des écarts raisonnables de fiscalité. Mais il faut être vigilant sur les effets pervers possibles de la compétition fiscale entre collectivités locales.

Le complément C montre qu'une politique environnementale fondée sur le signal-prix modifié par la fiscalité, plutôt que sur la réglementation, permet de minimiser les coûts de protection à objectif environnemental donné, « avec un facteur de gain qui s'établit usuellement dans des proportions allant de 2 à 10. »

Le complément D souligne que la fiscalité sur l'épargne en France est très hétérogène et qu'il est souhaitable d'aller vers une harmonisation des taux de fiscalité, avec un taux unique de fiscalité sur l'épargne qui est en pleine cohérence avec la réforme proposée par le complément A.

Après avoir rappelé la position et les travaux entrepris par la Commission européenne en matière de concurrence fiscale, le complément E examine les perspectives offertes par la possible mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises dans l'Union européenne.

Lucide, mais optimiste, à condition d'agir vite tout en respectant les conditions du succès d'une réforme fiscale en univers d'hyper-concurrence, tel est le principal message de ce rapport.

À rebours du déclinisme, et en dépit des contraintes, nous affirmons qu'il existe une stratégie macroéconomique et fiscale permettant une sortie par le haut : elle conduit à restaurer une croissance équitable ainsi que la compétitivité fiscale de la France, tout en préservant son contrat social original, à condition de réformer la sphère publique pour la rendre efficace.

1. La France dans la compétition fiscale européenne et internationale

L'ouverture croissante des économies nationales des pays européens et leur intégration sans cesse plus poussée, du fait de la libéralisation des transactions sur biens et services, des transactions financières et de la mobilité accrue des personnes, mettent les systèmes fiscaux nationaux en situation de concurrence. Dans ces pays caractérisés, en moyenne, par des taux de prélèvements obligatoires relativement élevés, souvent accrus ces dernières années par les exigences de rééquilibrage des finances publiques dans un contexte de croissance de certaines dépenses, notamment de protection sociale, les pressions concurrentielles s'exerçant sur les modes d'imposition des assiettes les plus mobiles ont visiblement conduit, au cours des années récentes, à une réduction, plus ou moins marquée et plus ou moins assumée ou subie, des taux apparents de prélèvement sur ces assiettes. Cette réduction des taux d'imposition est particulièrement nette dans le cas de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (Commission européenne, 2002 et 2004 et Giannini, 2004) mais elle est perceptible aussi pour les impôts directs sur les revenus des personnes, que les gouvernements nationaux de la plupart des pays européens ont allégé à plusieurs reprises, et ce quelle que soit leur orientation politique.

Alors que la création du Marché commun, qui n'intégrait que les marchés des produits manufacturés d'un petit nombre de pays relativement homogènes, n'avait entraîné que des évolutions somme toute mineures des fiscalités nationales – avec toutefois la généralisation de la TVA à l'ensemble des pays européens et la définition de règles communes pour cet impôt « moderne » —, l'achèvement du Marché unique, au premier janvier 1993, et le mouvement continu de libéralisation auquel son perfectionnement progressif donne lieu depuis lors, puis le passage à la monnaie unique semblent avoir significativement altéré les conditions dans lesquelles s'exerce la souveraineté fiscale des États membres de l'Union européenne. L'application au domaine de la fiscalité du principe décentralisateur de subsidiarité et le maintien des décisions sur la fiscalité dans le champ des décisions régies par la règle de l'unanimité rendent vains les espoirs d'une véritable concertation en matière fiscale, favorisant au contraire les stratégies opportunistes et non coopératives des États membres. L'élargissement de 2004, en augmentant sensiblement et le nombre et l'hétérogénéité des pays membres, a encore accentué les tendances à la concurrence fiscale que les récentes directives de libéralisation, notamment dans le domaine des services, ne peuvent que renforcer davantage.

Que des modifications profondes dans l'insertion internationale des économies engendrent des tensions fortes sur les systèmes fiscaux existants et fassent naître des pressions à leur réforme, voire à l'innovation fiscale, ne devrait pas surprendre : l'histoire économique est riche de ruptures similaires, qui ont façonné les systèmes fiscaux contemporains, obligeant les gou-

vernements nationaux à abandonner des modes de prélèvements souvent fort anciens et longtemps considérés comme efficaces, au profit de nouveaux instruments mieux adaptés au nouveau contexte dans lequel évoluaient les agents économiques nationaux. Rappelons, à titre d'illustration, que c'est à la fin du XIX^e siècle et dans les premières années du XX^e siècle, dans un contexte de mondialisation des échanges et de globalisation financière, que se généralisèrent progressivement les impôts directs modernes sur les revenus des personnes et les principes territoriaux d'imposition qui se sont substitués à des impôts « archaïques » et ont dominé les systèmes fiscaux des pays de l'OCDE pendant tout le XX^e siècle⁽¹⁾. Ces impôts directs et ces principes territoriaux d'imposition semblent aujourd'hui mis à mal, au moins partiellement, par la nouvelle vague de mondialisation et d'intégration européenne des deux dernières décennies. Rappelons également que c'est en 1954, dans un contexte de réouverture, notamment commerciale, des économies européennes au lendemain de la Seconde guerre mondiale, que fut adoptée en France, à l'initiative de Maurice Lauré, la TVA, qui remplaça alors une foule de taxes indirectes en cascade inadaptées aux évolutions des économies industrielles et contraires aux aspirations de développement des exportations de l'industrie française, taxe qui ne tarda pas à se généraliser à presque tous les pays développés de la planète.

Quelle est la situation actuelle de la France dans l'environnement fiscal européen et international ? Quelles sont les faiblesses et les éventuelles forces de son système fiscal, généralement considéré par la plupart des analystes et des chefs d'entreprise comme peu attractif ? La théorie de la fiscalité, de son incidence et de sa structure optimale en économie ouverte permet d'identifier les effets probables des différentiels de taux de prélèvements obligatoires sur la répartition spatiale des facteurs et des activités de production. L'étude de ses hypothèses permet aussi de préciser ses conditions de validité, donc de circonscrire les cas dans lesquels une fiscalité différente est soutenable, voire souhaitable, dès lors que l'on considère notamment les imperfections de la concurrence sur certains marchés, l'hétérogénéité des biens capitaux et la diversité des activités productives. Les rendements des impôts et les coûts économiques, en termes de perte d'efficacité, induits par les prélèvements obligatoires, sont fonction des élasticités-prix des différentes assiettes, qu'il s'agisse, du côté des ménages, de l'offre de travail, de l'offre d'épargne ou de la demande de biens et services, ou, du côté des entreprises, des décisions d'implantation, de la demande de travail ou des décisions d'investissement. Dès lors, l'intégration économique et financière internationale, mondiale ou européenne, en facilitant la mobilité de certaines assiettes⁽²⁾, donc en accroissant la valeur des élasticités-prix, ne peut qu'altérer les conditions des arbitrages auxquels sont confrontées les autorités nationales dans le choix du niveau et de la structure

(1) Voir notamment Schremmer, 1989 et Flandreau et Le Cacheux, 1996.

(2) Mais aussi en favorisant la diffusion de l'information, qui facilite les comparaisons entre systèmes fiscaux. Voir Salmon, 2005 et *infra*.

des prélèvements obligatoires. En particulier, les conditions de l'arbitrage efficacité-équité, qui constitue le fondement de la littérature sur la fiscalité optimale (Mirlees, 1971 et 1998), s'en trouvent profondément modifiées, ce qui oblige, quelles que soient les préférences des décideurs publics en ces matières, à reconsidérer les choix.

Cette première section propose des indicateurs permettant de situer le système fiscal français (SFF) par rapport à ceux de ses principaux partenaires, dans l'Union européenne (UE) et au sein de l'OCDE. Elle s'appuie sur ce constat et sur les analyses économiques de la fiscalité et de la concurrence fiscale pour élaborer un diagnostic à partir duquel est construite la proposition de réforme fiscale présentée dans la seconde section de ce rapport.

1.1. Prélèvements obligatoires dans l'OCDE et la zone euro

La France a un niveau de prélèvements obligatoires (PO) très élevé, mesuré en pourcentage du PIB : 44,0 % en 2002, contre 31,3 % pour la moyenne pondérée de l'OCDE et 38,6 % pour la moyenne pondérée de la zone euro hors France (PO en 2003 : 44,2 % en France et 38,8 % du PIB dans la zone euro hors France). La comparaison avec la moyenne de l'OCDE n'est toutefois pas complètement pertinente dans la mesure où le périmètre de l'action publique est très différent en Europe continentale de ce qu'il est aux États-Unis ou au Japon. En revanche, la comparaison entre la France et la moyenne de la zone euro hors France est triplement pertinente :

- les périmètres d'intervention des administrations publiques sont comparables ;
- tous les pays membres de la zone euro partagent la même monnaie, c'est-à-dire les mêmes taux d'intérêt de refinancement auprès de la Banque centrale et le même taux de change avec le reste du monde ;
- tous les pays membres de la zone euro sont en outre plongés dans le même Marché unique et partagent la même politique commerciale extérieure.

Les prélèvements obligatoires sont supportés pour l'essentiel par les éléments constitutifs de la valeur ajoutée des entreprises (rémunérations et excédent brut d'exploitation selon sa destination) qui représente environ les quatre cinquièmes du PIB. Les entreprises françaises doivent donc avoir les mêmes prix de vente que les entreprises dans les autres pays membres de la zone euro pour les biens échangeables alors que les prélèvements obligatoires sur la valeur ajoutée sont nettement plus élevés en France que dans les autres pays membres de la zone euro. La seule réponse possible pour surmonter ce handicap est que la productivité des travailleurs français soit supérieure à celle des travailleurs des pays concurrents pour atteindre les mêmes prix de vente pour les biens échangeables. C'est précisément ce que l'on observe : le PIB par heure travaillée est plus élevé en France que dans la moyenne de la zone euro hors France.

Si un écart de taux de prélèvements obligatoires exige une compensation en termes de productivité, son effet sur la non-compétitivité fiscale d'un pays, mesurée en termes d'incitation à faire fuir les facteurs mobiles de production et à décourager la venue des facteurs mobiles extérieurs, dépend de la structure des prélèvements obligatoires. Selon qu'ils résultent d'impôts proportionnels à large base ou d'impôts progressifs fortement concentrés sur les facteurs mobiles, les prélèvements obligatoires ont évidemment un effet totalement différent sur la compétitivité fiscale d'un pays.

Les 5,4 points de différence entre le taux de prélèvements obligatoires français (44,0 % du PIB) et celui de la moyenne pondérée de la zone euro (38,6 %) relevé en 2002 est, pour plus de moitié (57 %), attribuable à l'écart de cotisations sociales entre la France et la moyenne de la zone euro hors France (16,3 % du PIB en France et 13,2 % dans la zone euro hors France, soit une différence de 3,1 %). Même si les cotisations sociales sont des prélèvements proportionnels, on peut noter qu'elles frappent le travail des résidents, en épargnant le travail incorporé aux importations, et que le déplafonnement des cotisations d'assurance maladie dans les années quatre-vingt a sensiblement alourdi le « coin social » sur les hauts salaires (différence entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net perçu par l'employé). On pourrait d'ailleurs envisager, comme cela a été souvent suggéré, de transférer une partie des charges sociales pesant sur les salaires (par exemple les cotisations sociales employeurs sur la santé) vers une taxation de la consommation via la TVA, ce qui aurait pour effet, en l'absence d'indexation des salaires sur les prix à la consommation, de faire financer la protection sociale aussi bien par la production résidente que par la production importée⁽³⁾.

Hors cotisations de sécurité sociale, le taux de PO français a atteint, en 2002, 27,7 % du PIB contre 22,4 % pour la moyenne pondérée de l'OCDE et 25,4 % pour la moyenne pondérée de la zone euro hors France, soit 2,3 points de PIB d'écart entre la France et la zone euro hors France (voir tableau 1)⁽⁴⁾. Cet écart de prélèvements était quasiment nul dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. C'est le basculement partiel du financement de la protection sociale vers la CSG, considérée comme un impôt général sur le revenu, qui explique la montée de l'écart de prélèvements hors sécurité sociale entre la France et le reste de la zone euro. La généralisation de la CSG a conduit à imposer les revenus du capital pour financer la protection sociale, ce qui contribue également à une perte de compétitivité fiscale pour les facteurs mobiles de production.

Parmi les prélèvements obligatoires hors cotisations de sécurité sociale, les impôts sur les biens et services, qui affectent la consommation de façon proportionnelle ou forfaitaire et ne frappent donc pas spécifiquement les facteurs mobiles de production, atteignaient 11,2 % du PIB, en 2002, en France comme dans la moyenne de la zone euro hors France.

(3) Voir les travaux menés sur cette question notamment par la DARES.

(4) L'écart atteignait 3,1 points de PIB en 1999, et s'est réduit depuis lors.

Les impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, qui frappent directement et plus lourdement les facteurs mobiles de production (20 % des ménages paient 90 % de l'impôt sur le revenu hors CSG en France, tandis que l'impôt sur la fortune (ISF) frappe les 300 000 ménages les plus fortunés), ont atteint 13,8 % du PIB en France, en 2002, contre 13,2 % du PIB dans la zone euro hors France (respectivement 13,5 et 12,9 % du PIB en 2003).

L'écart de prélèvements obligatoires hors cotisations de sécurité sociale entre la France et le reste de la zone euro s'explique pour les trois quarts par la taxe sur les salaires et par la taxe professionnelle (tableau 1).

Il apparaît ainsi que l'essentiel de l'écart de prélèvements obligatoires, hors cotisations de Sécurité sociale, entre la France et la moyenne pondérée de la zone euro hors France est attribuable à la taxe professionnelle et à la taxe sur les salaires. Or la première est, depuis la réforme qui a supprimé la part salariale de l'assiette, concentrée sur les industries les plus capitalistiques, tandis que la seconde frappe essentiellement des secteurs de main d'œuvre, dont certaines activités employant des salariés très qualifiés et souvent très mobiles, notamment l'industrie de la finance et la recherche privée.

1. Prélèvements obligatoires en 2002

En % du PIB

	France	Zone euro (hors France)
Prélèvements hors cotisations sociales	27,7	25,4
Impôts sur le revenu et les bénéfices	10,5	11,7
Impôts sur le patrimoine	3,3	1,5
Biens et services	11,2	11,2
Taxe sur les salaires	1,1	0,1
Autres (77% de TP pour la France)	1,6	0,9
Sécurité sociale	16,3	13,2
Total	44,0	38,6

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2004.

1.2. La concurrence fiscale et ses indicateurs

L'analyse économique standard permet d'évaluer les effets d'un différentiel d'imposition sur la répartition spatiale et la rémunération des facteurs de production, dans un environnement de mobilité et de concurrence parfaites. Dans cette partie, nous rappelons brièvement quelques résultats classiques de la théorie fiscale en économie ouverte, en les resituant dans le cadre européen contemporain. Les conclusions qui en découlent quant aux effets de la concurrence fiscale sont également résumées à chaque fois

qu'elles paraissent pertinentes pour notre propos (voir aussi Sterdyniak et al., 1991, Sinn, 1998, Madiès, 1998, Marini, 1999, Le Cacheux, 2000, Conseil national des impôts, 2004 et annexes).

1.2.1. L'imposition directe des facteurs mobiles et leur répartition spatiale

L'imposition directe des facteurs mobiles, ou des revenus qu'ils engendrent pour leurs détenteurs, se heurte à des problèmes similaires, même si, en théorie du moins, le principe de résidence prévaut, obligeant le bénéficiaire des revenus à les déclarer et à acquitter l'impôt dû dans son pays de résidence, indépendamment de la source de ces revenus. Dans le cas le plus simple (mobilité et concurrence parfaites sur tous les marchés), chaque impôt est supporté uniquement par l'offreur du facteur imposé⁽⁵⁾ et le différentiel de fiscalité engendre un écart, strictement identique, de rémunération des facteurs mobiles. Si l'on considère que c'est le capital qui est le facteur mobile, la répartition spatiale du capital productif est modifiée, et la loi des rendements décroissants détermine le nouvel équilibre, avec un stock de capital moindre, mais une productivité marginale du capital plus forte dans le pays où le taux d'imposition est plus élevé.

Dans le cas d'une petite économie ouverte, qui ne peut influencer le taux de rendement mondial du capital, ce dernier, exogène, détermine le taux de rendement net du stock de capital productif installé dans le pays. C'est donc le taux d'imposition à la source des bénéfices des sociétés qui fixe à la fois le stock installé, l'intensité capitalistique de la production, et donc les taux de rémunération bruts des facteurs de production (voir par exemple, Wildasin, 1990 ou Marini, 1998). Il en résulte que le poids de l'impôt est entièrement supporté par les facteurs immobiliers, alors que le revenu net des détenteurs de capitaux est le même partout.

Lorsque l'économie est de taille non négligeable, les conditions qui y prévalent contribuent à la détermination du taux de rendement net mondial du capital productif. Mais les mécanismes qui président à la localisation de l'investissement sont les mêmes, aussi longtemps que la concurrence et la mobilité du capital sont parfaites. Toutefois, il faut souligner que l'élasticité de l'offre de capital est, pour la grande économie ouverte, bien moindre que pour la petite, et que, de ce fait, l'élasticité des recettes fiscales aux modifications de taux d'imposition – marginal et/ou moyen – est elle-même plus favorable pour cette dernière.

(5) Cette séparabilité analytique, commode parce qu'elle permet à l'économiste de ne considérer que l'imposition du facteur considéré dans l'analyse des choix du détenteur ou de l'utilisateur de ce facteur (notamment dans le cas des choix d'investissement ou d'implantation des entreprises, voir l'analyse classique de King et Fullerton, 1984, et ses prolongements récents, notamment Devereux et Griffith, 1998, Marini, 1999, Commission européenne, 2002 et Madiès et Guimbert, 2002), n'est hélas plus valide dès lors que la concurrence est imparfaite sur certains au moins des marchés de facteur.

1.2.2. Principes d'imposition et taux effectifs d'imposition des revenus de facteurs

Bien que commode parce que directement disponibles, les principales mesures de la pression fiscale pesant sur les revenus de facteurs – notamment les taux nominaux d'imposition et les taux d'imposition implicites – sont des indicateurs très imparfaits, qui donnent une indication sur les taux moyens d'imposition *ex post* et agrégés, ce qui ne renseigne guère sur les incitations auxquelles sont soumis les propriétaires de ces facteurs. Dans le cas de l'imposition des bénéficiaires des sociétés, les règles de détermination du pays d'imposition et de l'assiette de l'impôt sont, la plupart du temps, d'une complexité telle, et les différences si importantes entre pays qu'il faut, pour les comparaisons internationales d'incitations fiscales, recourir à la construction d'indicateurs synthétiques que sont les taux effectifs d'imposition, marginaux et moyens⁽⁶⁾. Le tableau 8 donne les taux effectifs d'imposition de la France et de quelques pays concurrents.

Amortissement fiscal des différents types d'investissements, autorisation de provisions diverses, déductibles de l'assiette de l'impôt, déductibilité des intérêts d'emprunts et traitement fiscal des relations de financement entre sociétés mères et filiales installées dans un autre pays sont les principales sources d'écart, parfois importants, entre les classements selon les taux faciaux d'imposition des bénéficiaires des sociétés et les classements selon les taux effectifs, marginaux ou moyens. Bien que fragile, parce que reposant sur des hypothèses nombreuses, et parfois fortes, concernant les structures des marchés, des biens et des facteurs, et la nature précise des investissements et de leur mode de financement, le calcul des taux effectifs d'imposition est un outil indispensable, en permettant, notamment, l'intégration de l'incidence des différents impôts acquittés par les entreprises, comme, dans le cas de la France, l'IS et la taxe professionnelle.

Le choix de considérer le taux effectif marginal ou le taux effectif moyen n'est, en pratique, pas souvent simple. Devereux et Griffith (1998) ont, en effet, montré de façon convaincante, que les décisions d'implantation à l'étranger ou de délocalisation d'activités de production devaient dépendre du taux effectif moyen dès lors qu'il existe des coûts de mobilité et/ou d'implantation. Mais, une fois prises ces décisions d'implantation, le choix d'investir un euro de plus sur l'un ou l'autre des sites de production existants dépend, quant à lui, des écarts de taux marginaux effectifs.

(6) Voir King et Fullerton, 1984, pour la méthode de calcul des taux marginaux effectifs et Gubian et Le Cacheux, 1986 pour une première application aux pays européens, Devereux et Griffith, 1998, pour la méthode de calcul des taux moyens effectifs, et Commission européenne, 2001 ou Aujean, dans ce volume, pour des applications récentes de ces deux mesures à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

1.2.3. La concurrence par comparaison et les taux faciaux et apparents

Même en l'absence de mobilité des facteurs, il se peut que la concurrence fiscale exerce une pression sur les pratiques nationales. La littérature récente a, en effet, identifié la possibilité qu'une telle influence transite par le processus de décision politique : les contribuables nationaux, se fondant sur l'observation des choix fiscaux des pays voisins, cherchent à obtenir une réforme ayant apparemment les mêmes caractéristiques, si celles-ci sont jugées souhaitables. S'il en va ainsi, on aurait donc une « concurrence fiscale par comparaison » (« *yardstick competition* », Salmon, 2005) dans laquelle, pour reprendre les catégories proposées par Albert Hirschmann (1971), un mécanisme de « *voise* » se substitue au mécanisme d'« *exit* » que constitue la délocalisation du contribuable rendue possible par la mobilité de l'assiette.

Ceci permettrait de mieux comprendre pourquoi certains indicateurs fiscaux, tels que la pression fiscale globale ou les taux faciaux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, par exemple, dont la théorie indique qu'ils ne sont pas pertinents dans l'analyse des phénomènes de concurrence fiscale traditionnelle, sont cependant souvent considérés par les contribuables concernés et par les décideurs publics comme importants : dans ce contexte, l'affichage compte autant que les incitations microéconomiques engendrées par le système fiscal mis en place. La puissance de la « concurrence par comparaison » éclaire sans doute aussi le rôle – symbolique – important que jouent dans les choix de localisation des entreprises, des facteurs tels que les cotisations sociales, par exemple, alors que, là encore, la théorie économique standard inciterait plutôt à ne leur accorder qu'une influence mineure, voire nulle en principe, sur les choix d'implantation des entreprises, dans la mesure où leur incidence, à long terme, est sur les revenus salariaux et non sur le coût de la main d'œuvre.

1.3. Taux nominaux d'imposition dans les principaux pays concurrents

Afin d'avoir une première appréciation du niveau de compétitivité fiscale de la France, on peut analyser successivement les taux marginaux d'imposition sur les hauts salaires, les taux d'imposition sur les sociétés et les taux marginaux d'imposition sur les dividendes. La fiscalité marginale n'est qu'un élément d'appréciation de la compétitivité fiscale d'un pays. Mais c'est un élément qui reçoit une large publicité dans les comparaisons internationales et qui influence considérablement la compétitivité fiscale « ressentie » par la communauté des affaires internationale. Même si la compétitivité fiscale *ressentie* diffère de la compétitivité réelle, c'est souvent la première qui influence les décisions d'investissement direct et, plus généralement, de localisation des facteurs mobiles de production.

1.3.1. Taux marginaux d'imposition sur les hauts salaires

Les taux marginaux d'imposition calculés par l'OCDE permettent de comparer les incitations fiscales à employer des salariés sur un territoire soumis à compétition fiscale. Le tableau 2 donne les taux marginaux calculés pour des salariés gagnant douze fois en 2000 et dix fois en 2003 le salaire de production moyen.

Le tableau 2 fait apparaître que le taux d'imposition marginal pour les salariés les plus productifs et potentiellement les plus mobiles est le plus élevé en France parmi les pays retenus, c'est-à-dire ceux avec lesquels elle est en compétition la plus directe. En effet, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse sont souvent cités comme pays d'expatriation pour les grandes fortunes ou les hauts revenus, selon la taille des patrimoines et la nature des revenus, le Royaume-Uni est le pays compétiteur pour attirer les financiers et les États-Unis le pays compétiteur pour attirer les chercheurs. L'Italie et l'Espagne sont attentives à leur compétitivité fiscale. Il apparaît que les pays les plus compétitifs pour attirer des hauts salaires, comme le Royaume-Uni et les États-Unis concernant les financiers et les chercheurs, avaient, en 2003, un taux d'imposition marginale sur le revenu de 41 % contre 42 % en Suisse-Irlande, 45 % en Italie-Espagne et 56 % en France (CSG comprise). Le taux d'imposition marginale pour les hauts salaires n'était que de 39 % au Luxembourg. Pour être à nouveau attractive pour les chercheurs et financiers de haut niveau, la France devrait baisser son taux marginal d'imposition sur les revenus des personnes physiques d'au moins 15 points de pourcentage.

2. Taux marginaux d'imposition pour les hauts salaires en 2000 et 2003

En %

	2000	2003
Belgique	60,5	53,5
France	61,2	56,1
Allemagne	53,8	51,2
Italie	46,4	45,9
Espagne	48,0	45,0
Luxembourg	47,1	38,9
Irlande	44,0	42,0
Suisse	43,7	42,1
Royaume-Uni	40,0	40,0
États-Unis	46,5	41,4
Japon	50,0	50,0

Note : Taux marginaux d'imposition calculés pour des salariés gagnant 12 fois en 2000 et 10 fois en 2003 le salaire de production moyen).

Source : OCDE, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004.

1.3.2. Taux nominaux d'imposition sur les sociétés

La comparaison des taux nominaux d'imposition sur les sociétés fait apparaître que la position relative de la France est apparemment moins mauvaise que pour les taux marginaux d'imposition sur les hauts salaires (nous traiterons à la section suivante des taux effectifs et implicites). Toutefois, on peut noter la situation spécifique de l'Irlande qui s'est positionnée, avec un taux de 12,5 %, comme zone d'accueil de sièges sociaux et d'entreprises manufacturières à forte marge. De plus, comme il apparaîtra plus loin, la fiscalité sur les sociétés des dix nouveaux membres de l'Union est très basse, et l'IS sera probablement le premier vecteur de la concurrence fiscale dans l'Union européenne (voir annexe 1).

3. Taux d'imposition sur les sociétés en 2000 et 2003

En %

	2000	2003
Belgique	40,2	34,0
France	37,8	35,4
Allemagne	52,0	40,2
Italie	37,0	34,0
Espagne	35,0	35,0
Luxembourg	37,5	30,4
Irlande	24,0	12,5
Suisse	24,9	24,1
Royaume-Uni	30,0	30,0
États-Unis	39,4	39,4
Japon	40,9	40,9

Note: Taux nationaux et locaux.

Source : OCDE, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004.

1.3.3. Taux marginaux d'imposition sur les dividendes

Les taux marginaux d'imposition sur les revenus du capital investi en actions, en intégrant l'imposition sur les sociétés et les personnes et les mesures spécifiques, comme l'avoir fiscal ou les crédits d'impôt visant à éviter les doubles impositions, sont les plus élevés en France parmi les pays recensés au tableau 4, hors Japon. Néanmoins l'écart apparaît moins fort que pour les taux d'imposition des revenus sur le travail du seul fait que les mécanismes visant à éviter la double imposition étaient moins efficaces hors de France qu'en France, en 2003. Les dividendes bénéficiaient alors en France du mécanisme de l'avoir fiscal. Ce dispositif a été remplacé par un abattement de 50 % sur les dividendes mis en paiement à partir du 1^{er} janvier 2005.

4. Taux marginaux d'imposition sur les dividendes en 2000 et 2003

En %

	2000	2003
Belgique	49,1	43,9
France	63,2	57,0
Allemagne	53,8	55,5
Italie	45,9	46,1
Espagne	52,7	50,0
Luxembourg	52,3	44,0
Irlande	57,4	49,3
Suisse	56,5	55,2
Royaume-Uni	47,5	47,5
États-Unis	59,3	51,3
Japon	66,7	66,7

Note : Taux marginaux d'imposition calculés en intégrant l'imposition sur les sociétés et les personnes et les mesures spécifiques comme avoir fiscal ou crédit d'impôt.

Source : OCDE, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004.

Bien que l'écart de fiscalité sur les dividendes soit moins fort que pour les salaires, si l'on consolide la mesure de l'imposition marginale sur les hauts salaires et les revenus du capital, il apparaît que l'imposition marginale des facteurs les plus mobiles est significativement plus élevée en France que dans les pays concurrents, ce qui défavorise notre pays dans la compétition pour attirer les activités à forte valeur ajoutée, et notamment les activités de R&D et de finance (voir à ce propos, l'annexe 2).

Bien que l'imposition marginale des facteurs mobiles soit très élevée, on pourrait penser que les baisses récentes des taux marginaux d'imposition sur les revenus des personnes physiques (IRPP), intervenues en France en 2002-2003, ont réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu. En intégrant la prime pour l'emploi (PPE), la part de l'IRPP payée par le décile supérieur (ménages déclarant les revenus les plus élevés) est passée de 64,2 % en 2000 à 75,9 % en 2003 (voir OCDE : *Recent Tax Policy Trends*, 2004). La part payée par le deuxième décile supérieur est passée de 14,6 % en 2000 à 14,9 % en 2003. En considérant la PPE comme un chèque venant en déduction de l'IRPP dû, les deux déciles supérieurs ont donc payé 90,8 % des recettes de l'IRPP en 2003, contre 78,8 % en 2000, soit une progression de douze points de pourcentage. En excluant la PPE, les deux déciles supérieurs ont payé 82,5 % des recettes de l'IRPP en 2003, soit quatre points de pourcentage de plus qu'en 2000.

En d'autres termes, 20 % des ménages ont payé 91 % des recettes de l'IRPP en France en 2003, alors que les 40 % de ménages ayant les revenus les plus faibles ont reçu un chèque combiné égal à 6 % des recettes de

l'IRPP. Les 40 % de ménages intermédiaires ont contribué à hauteur de 15 % des recettes de l'IRPP. Au total, les 60 % de ménages ayant les revenus les plus élevés ont donc contribué à hauteur de 106 % des recettes de l'IRPP (dont 76 % pour le seul décile supérieur), 100 % allant à l'État et 6 % aux ménages les moins aisés.

La forte progressivité de l'IRPP en France n'est qu'un des éléments de la progressivité globale du système de redistribution. Il faut également prendre en compte le fait que les 40 % de ménages les moins aisés sont les principaux bénéficiaires des allocations de toutes natures (RMI, allocation-logement, etc.). De plus, l'assurance-maladie est un formidable outil de redistribution dans la mesure où les cotisations d'assurance-maladie sont proportionnelles aux revenus alors que les profils de dépenses par ménage se sont fortement rapprochés au cours des quinze dernières années.

Le système français de protection sociale, élément-clé de solidarité entre les générations et entre les individus, est un des plus généreux parmi les pays développés avec 29,9 % du PIB pour les prestations sociales en 2003 (soit le niveau de redistribution le plus élevé jamais atteint depuis le début de l'État providence en France), et un des moins contraignants en termes de contrepartie, si l'on se réfère aux politiques de l'emploi des pays ayant des niveaux comparables de protection sociale, comme la Suède et le Danemark – pays dans lesquels les chômeurs sont obligés d'accepter des propositions d'emplois compatibles avec leurs qualifications. De même l'Allemagne a mis en place le 1^{er} janvier 2005 une réforme stricte du régime d'indemnisation du chômage⁽⁷⁾.

La France ne peut espérer garder de tels niveaux de protection sociale et de redistribution des revenus qu'en menant une politique déterminée de développement de l'activité productive et compétitive dans le Marché unique européen, lui-même plongé toutes portes ouvertes dans le marché global. Vouloir simultanément un niveau élevé de protection sociale et favoriser l'émigration des talents individuels, des capitaux et des entreprises n'est pas cohérent avec l'ouverture totale des frontières.

Comme les éléments disponibles conduisent à penser que l'expatriation des facteurs les plus mobiles n'est pas un phénomène linéaire, mais qu'elle peut être soumise à des mouvements d'accélération brutale liés à la compétitivité fiscale *ressentie*, il est urgent de configurer le système fiscal français pour l'adapter aux nouvelles contraintes nées du Marché unique et du marché global.

(7) La mesure Hartz IV est le dernier volet de la réforme du marché du travail organisée par la coalition gouvernementale SPD-Verts. Hartz IV va réduire l'indemnisation des chômeurs de longue durée dont le nombre, selon l'Agence fédérale pour l'emploi de Nuremberg, est estimé à 2,7 millions. L'indemnité de chômage longue durée, qui était fonction du dernier salaire, est devenue forfaitaire et égale à l'aide sociale. À cette indemnisation s'ajoutent une somme par enfant à charge et le paiement – dans certaines limites – des loyers et du chauffage (*Les Échos* du 30 décembre 2004).

Il résulte des observations précédentes que ce sont surtout :

- la concentration de quelques impôts (IRPP, ISF, IS) sur les facteurs de production les plus dynamiques en termes de création de richesses économiques et potentiellement les plus mobiles ;
- la nature de l'assiette fiscale pour la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires qui posent problème en termes de compétitivité fiscale.

Mais comme les impôts hyper-concentrés sur les facteurs les plus dynamiques (et potentiellement les plus mobiles) ou les impôts à assiette problématique ont un rendement global limité, la marge de manœuvre pour réaliser en France une réforme fiscale ayant un effet spectaculaire sur le dynamisme et la compétitivité fiscale du pays pour un coût en termes de recettes faible ou nul, voire avec un rendement supérieur, est considérable.

C'est le *paradoxe de la compétitivité fiscale française* : elle est très mauvaise car la fiscalité est hyper-concentrée sur les facteurs les plus dynamiques et potentiellement mobiles, mais comme la base est très étroite, les recettes sont faibles, ce qui rend d'autant plus facile une réforme qui aurait des effets spectaculaires.

1.4. La France dans la concurrence fiscale

Depuis l'apparition de stratégies affichées de recherche de compétitivité fiscale dans les principaux pays européens, au milieu des années quatre-vingt-dix, on observe la mise en place de réformes dans de très nombreux pays visant à baisser les taux d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés, comme l'attestent les tableaux 2 à 4.

1.4.1. Un risque majeur de délocalisations massives lors du remplacement de classes d'âge de travailleurs qualifiés

Dans son dernier rapport (*La Concurrence fiscale et l'entreprise*, automne 2004), le Conseil des impôts note qu'il faut distinguer le rôle de la fiscalité dans l'attractivité d'un territoire et dans la concurrence fiscale, car activité économique et base d'imposition ne coïncident pas toujours (on entend par *base d'imposition* les valeurs comptables utilisées pour l'établissement de l'impôt et qui tentent d'appréhender le revenu ou le patrimoine des entreprises ou des personnes physiques).

Il faut donc bien distinguer la concurrence pour la localisation des activités et de l'emploi, qui dépend beaucoup de la *compétitivité économique des territoires* (localisation, concentration de savoir-faire et de marchés, infrastructures et logistique, qualité des biens publics, de la R&D et du capital humain, etc.) et la concurrence pour la localisation des bases d'imposition indépendamment de l'activité, qui relève des techniques d'optimisation fiscale. L'optimisation, qui s'appuie sur la coexistence de systèmes d'imposition nationaux pour minimiser l'imposition d'une activité de nature globale, permet à la limite de localiser l'activité dans des territoires compétitifs et les

bénéfices dans des pays offrant l'imposition la plus faible. La globalisation de la plupart des marchés de biens échangeables depuis une vingtaine d'années, avec un niveau de désintégration de plus en plus fort des chaînes de valeur (sous-traitance et externalisation sur une base mondiale), offre un champ quasi illimité à l'optimisation fiscale. Le contrôle des prix de transfert ne peut que toucher au mieux la partie émergée de l'iceberg (prix de transfert sur des produits déjà « formés » et séparables), car une administration fiscale nationale ne pourra jamais matériellement suivre la formation de la valeur ajoutée dans une multitude quasi infinie de chaînes de valeur globales (voir l'annexe 3). De plus, les règles du Marché unique européen rendent difficile toute tentative de renforcer réellement le contrôle des chaînes de valeur au nom du double impératif de concurrence et de non-discrimination nationale.

Si les entreprises peuvent, en termes d'optimisation, jouer à la fois de la désintégration des chaînes de valeur et de l'organisation en groupes, filiales et holdings, les personnes physiques peuvent localiser à l'étranger leur épargne ou d'autres éléments de patrimoine, voire se domicilier à l'étranger⁽⁸⁾. À titre d'exemple, pour montrer les limites du contrôle de l'optimisation fiscale, la France s'est vue imposer de supprimer l'« *exit tax* », un impôt créé en 1999 pour freiner les transferts de domicile fiscal de la France vers d'autres pays de l'Union européenne. En mars 2004, la Cour de Justice européenne a condamné la France pour entrave à la libre circulation des personnes et le Conseil d'État a annulé le dispositif en novembre 2004. Les résidents français partis depuis le 1^{er} janvier 2000 peuvent même demander au Trésor public le remboursement de l'impôt de sortie lorsqu'ils l'ont payé, ou bien la levée de garantie des cautionnements éventuellement donnés pour obtenir des sursis de paiement.

Il est donc crucial de noter que la *triple réalité qui s'impose à nous* (globalisation des chaînes de valeur, Marché unique soumis au double impératif de concurrence et de non-discrimination nationale, et optimisation fiscale) va accélérer, dans un premier temps, la délocalisation des bases d'imposition et, lorsque l'écartèlement entre bases d'imposition et activités ne sera plus gérable, des activités elles-mêmes et donc de l'emploi. La délocalisation des bases et des activités reporte tout le poids du financement des biens publics et de la protection sociale sur les facteurs de production les moins mobiles, ce qui crée rapidement un écrasement fiscal insupportable sur les actifs et les détenteurs de patrimoine même moyens, voire, à terme, faibles.

C'est ce cercle vicieux de délocalisations des bases d'imposition et des activités que la France doit briser. Or, ce cercle vicieux peut se transformer en nœud coulant à un horizon assez rapproché. La délocalisation des bases et des activités ne permettrait plus de baisser les taux afin de stabiliser les

(8) Notons toutefois que, sur le plan légal, ne pas déclarer un élément de patrimoine situé à l'étranger relève de l'évasion fiscale.

bases restantes, voire de favoriser les retours. Une telle évolution conduirait à transférer la charge de la protection sociale sur les classes moyennes.

La France peut d'autant mieux réagir et anticiper cette évolution que l'hyper-concentration de la fiscalité sur les facteurs les plus mobiles rapporte finalement peu, et va rapporter de moins en moins, et que l'on peut concevoir un système fiscal adapté à la triple réalité s'imposant à nous, qui favorise la relocalisation des bases et des activités tout en apportant davantage de recettes au Trésor public.

De ce point de vue, terminons-en avec le poncif de l'importance des investissements directs en France qui signifierait que la situation n'est pas grave puisqu'il y a encore des groupes qui investissent en France. D'une part, les entrées de fonds, au titre des investissements directs, sont très inférieures aux sorties, et beaucoup de ces entrées passent par un rachat d'entreprises moyennes qui se vendent sous l'effet de l'hyper-concentration de la fiscalité française sur les plus productifs⁽⁹⁾. D'autre part, les vrais développements d'activités nouvelles par des groupes internationaux ne s'accompagnent pas nécessairement d'une augmentation concomitante des bases d'imposition pour toutes les raisons évoquées ci-dessus. Le fait qu'il y ait encore des investissements directs en France, en dépit du poids fiscal sur les plus productifs ou les plus mobiles, ne fait que renforcer l'idée que si la France réformait son système fiscal, les bénéfices à attendre pourraient être bien plus considérables que toutes les estimations qui pourraient en être faites par avance. En effet, si la France n'est pas compétitive sur le plan fiscal, les territoires français restent encore économiquement compétitifs : localisation exceptionnelle aux carrefours nord-sud et est-ouest, concentration exceptionnelle de savoir-faire et de marchés, infrastructures et logistique, qualité des biens publics, de la R&D et du capital humain, etc. Mais ce potentiel est en risque d'amoindrissement, sauf rebond stratégique rapide.

Notons, à titre complémentaire, que la délocalisation des entreprises et des hommes est d'autant plus intimement liée que les décisions de localisation des individus sont souvent liées à une problématique d'entreprise. Les principales fortunes françaises sont constituées de façon prépondérante de parts d'entreprise. Quant aux salariés à hauts revenus, leur mobilité géographique dépend au moins autant des décisions stratégiques de leurs entreprises que de leurs motivations personnelles. De ce point de vue, le fait qu'un gros tiers des salariés français les plus productifs vont partir à la retraite dans moins de sept ans peut conduire les entreprises françaises à délocaliser massivement les recrutements de remplacement au bénéfice des pays proches qui se seront mis en position de réduire fortement le coin fiscal sur les salariés les mieux rémunérés.

(9) Ces entreprises étant souvent dépeçées rapidement avec pertes des centres de décision et des centres de recherche, avant la fermeture de centres de production qui perdent la seule source de compétitivité possible dans le monde global, qui vient de l'intégration et de la réactivité de ces trois centres d'action.

5. Coût fiscal d'un même revenu salarié dans l'Union européenne en 2004

	Dépense employeur
<i>Cas 1 : revenu net du salarié de 68 602 euros</i>	
• Célibataire	
– France	221 692
– Allemagne	125 102
– Royaume-Uni	113 271
– Suisse	103 399
– Pays-Bas	146 822
• Marié, 2 enfants	
– France	173 672
– Allemagne	112 476
– Royaume-Uni	108 153
– Suisse	100 487
– Pays-Bas	141 118
<i>Cas 2 : revenu net du salarié de 137 204 euros</i>	
• Célibataire	
– France	558 539
– Allemagne	319 527
– Royaume-Uni	241 556
– Suisse	225 589
– Pays-Bas	318 328
• Marié, 2 enfants	
– France	469 891
– Allemagne	277 364
– Royaume-Uni	236 439
– Suisse	219 492
– Pays-Bas	312 624

Source : Bureau Francis Lefebvre, in Paris Europlace, 2004.

Pour fixer les idées, le tableau 5, à jour au 1^{er} septembre 2004, donne le revenu net du salarié et la dépense employeur correspondante égale à la somme du revenu net du salarié, de l'impôt sur le revenu payé par le salarié et des charges sociales employé et employeur, pour un célibataire et une personne mariée avec deux enfants, à deux niveaux de revenus.

Ce tableau 5 éclaire le risque de *délocalisation de toutes les activités à forte valeur ajoutée* et facilement délocalisables : banques, assurances, conseil, R&D, activités juridiques, marketing et publicité, création, etc. Ce sont des pans entiers d'activités qui peuvent se délocaliser au moment du renouvellement des personnels partant massivement à la retraite au cours des prochaines années.

Il apparaît dans le tableau 5 que la dépense employeur pour un célibataire gagnant en net 68 000 euros est, en moyenne, de 108 000 euros au Royaume-Uni et en Suisse (RU-Suisse), de 136 000 euros en Allemagne et aux Pays-Bas (AI-PB) et de 222 000 euros en France. *Elle se situe à plus du double en France par rapport au couple Royaume-Uni-Suisse.*

La dépense employeur pour une personne mariée avec deux enfants gagnant en net 68 000 euros est de 104 000 euros au RU-Suisse et 127 000 euros en AI-PB et de 174 000 euros en France. *Elle se situe à deux tiers de plus en France par rapport au couple Royaume-Uni-Suisse.*

La dépense employeur pour un célibataire gagnant en net 137 000 euros, est de 234 000 euros au RU-Suisse, 319 000 euros en AI-PB, et de 558 000 euros en France. *Elle se situe en France à près de 2,4 fois le niveau atteint au Royaume-Uni-Suisse.*

La dépense employeur pour une personne mariée avec deux enfants gagnant en net 137 000 euros est de 228 000 euros au RU-Suisse, 295 000 en AI-PB et de 470 000 euros en France. *Elle est deux fois plus élevée en France qu'au RU-Suisse.*

La dépense employeur pour un même salaire net est comprise, en France, selon les cas considérés, entre 1,4 et 1,75 fois le niveau atteint en Allemagne et aux Pays-Bas.

Il faut bien s'entendre sur l'utilisation de ce tableau. Il présente les choix possibles *du point de vue de l'employeur*, en mesurant la dépense employeur égale à la somme du revenu net du salarié, de l'impôt sur le revenu payé par l'employé et des charges sociales employé et employeur. Toutefois, un revenu net équivalent dans les cinq pays étudiés *ne signifie pas un niveau de vie équivalent pour le salarié*, particulièrement pour les familles. Car les coûts d'éducation, de santé et de logement peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Un cadre parisien transféré à Londres devra, pour maintenir son niveau de vie, obtenir un salaire nettement plus élevé ou négocier des allocations substantielles de remplacement en matière d'éducation, de santé, de retraite et éventuellement de logement, compensant la prise en charge publique en France de ces mêmes coûts. Toutefois, les écarts de niveau de vie à salaire équivalent sont moindres pour les célibataires, ce qui conduirait à un nomadisme fiscal et social important : les jeunes travailleurs qualifiés français célibataires iraient travailler à l'étranger et ne reviendraient en France qu'au moment de la scolarisation de leurs enfants. En termes de financement des biens publics, ce serait vite dommageable pour la France.

Ces remarques étant faites, le tableau 5 montre qu'il ne s'agit pas d'écarts techniques intéressant les seuls spécialistes. Ces écarts sont d'une telle ampleur qu'ils ont, quels que soient les arguments sur le coût des études, la qualité de la protection sociale, le coût du logement, etc., des implications économiques et stratégiques majeures à court et moyen terme. C'est rapidement qu'il faut envoyer un signal majeur.

1.4.2. Quels enseignements de la théorie en termes de concurrence fiscale ?

Comme le note le Conseil des impôts dans son rapport, la concurrence fiscale désigne à la fois, de manière statique, la situation dans laquelle certains acteurs mettent en compétition les systèmes fiscaux de différents États et, de manière dynamique, les réactions des États pour améliorer leur position dans cette compétition.

Un système d'imposition est efficient s'il est, notamment, neutre par rapport à la prise de décision économique. La perte d'efficacité économique est un argument majeur contre certaines formes de concurrence fiscale, qui sont néanmoins possibles dans le Marché unique européen et ont même toutes les raisons de s'aggraver dans les années prochaines, en l'absence de coordination fiscale. Il est à noter que le Royaume-Uni, l'Irlande et la plupart des nouveaux entrants rejettent de façon véhémente toute notion de coordination fiscale en Europe autre que technique. La concurrence par les taux est considérée par ces pays comme bienfaitrice. Que faut-il en penser ?

Soient deux pays A et B, A étant plus productif que B mais pratiquant une imposition plus lourde. Un investissement de 100 dans le pays A procure un bénéfice avant impôt de 20 taxé à 50 % : le bénéfice après impôt est de 10. Le même investissement rapporte 15 avant impôt dans le pays B taxé à 20 %, ce qui donne un bénéfice net de 12. L'entreprise maximise son profit en investissant dans B, alors que l'investissement y est moins productif. Il y a perte d'efficacité économique.

Pour apprécier l'efficacité d'ensemble du couple « dépense-fiscalité », il faut prendre en compte la qualité de la dépense publique financée par l'impôt. Si la dépense permet de financer des infrastructures, de l'éducation, de la R&D, elle est source de productivité pour les facteurs de production privés. La concurrence se fait sur la qualité relative du couple « biens publics-fiscalité ». Dans l'exemple précédent, si c'est la dépense publique qui permet une meilleure efficacité productive dans le pays A, les entreprises investiront dans A aussi longtemps que la fiscalité est inférieure à 40 %. Avec un taux d'IS de 35 %, le pays A est plus compétitif que le pays B avec une fiscalité de 20 %.

Bénassy-Quéré, Gobalraja et Trannoy montrent (complément A) qu'une politique qui conduit, de façon efficace avec des procédures d'évaluation appropriées, à augmenter les biens publics directement utiles à la productivité et à l'efficacité des entreprises, que la littérature économique appelle *facteur public* (infrastructures, dépenses visant à faire respecter les droits de propriété et les contrats, éducation, R&D), est de nature à augmenter l'attractivité d'un pays pour l'investissement du capital international. Les mêmes auteurs démontrent que la concurrence fiscale conduira simultanément à augmenter l'efficacité du secteur public et à favoriser, au sein de la dépense publique, le *facteur public* au détriment des biens publics qui ne

sont consommés que par les ménages. Se pose alors la question de l'avenir de la redistribution des revenus dans un cadre de concurrence fiscale accrue.

Il résulte des points précédents que l'action publique est soumise au choix suivant :

- soit la dépense publique est efficace et la production de *facteur public* suffisante (en quantité et qualité) pour attirer les entreprises, et la concurrence fiscale n'interdit pas un écart de fiscalité, à condition que cet écart soit inférieur à celui de la productivité des activités productives délocalisables ;
- soit la dépense publique n'est pas efficace, et la concurrence fiscale va forcer les États à améliorer la qualité de la dépense publique.

La « concurrence fiscale fondée sur les écarts relatifs de fiscalité et d'efficacité productive », que nous appellerons « concurrence fiscale productive » est donc une bonne chose en ce qu'elle oblige les États à être efficaces. Tout autre est la concurrence fiscale liée à la possibilité offerte aux facteurs mobiles de localiser leurs opérations économiques là où le revenu avant impôt est le plus important, tout en acquittant l'impôt dans le pays où il est le plus réduit, que nous appellerons « concurrence fiscale prédatrice ».

La *concurrence fiscale prédatrice*, qui est en train de se développer dans le marché unique et qui sera d'autant plus violente que la croissance européenne sera faible, tend à entraîner une réduction de l'imposition des facteurs les plus mobiles et un alourdissement de l'imposition des moins mobiles. Elle peut conduire également à financer des biens publics directement utiles aux facteurs les plus mobiles, provoquant une déformation non souhaitée de l'offre de biens publics. À la limite, l'impôt versé par les détenteurs d'assiette mobile tend vers une redevance pour « services rendus » et ne laisse plus de place à la redistribution. Cette dernière n'est, pour les facteurs mobiles, qu'une charge sans contrepartie.

La *concurrence fiscale prédatrice* s'attaque directement à l'État providence, notamment aux dépenses qui ne bénéficient pas directement à la qualité de la main d'œuvre, des infrastructures et de la R&D. Dans ce contexte, on doit s'attendre à une baisse de la fiscalité sur les assiettes les plus mobiles que sont les bénéfices des sociétés, le patrimoine des individus et les revenus des salariés les mieux rémunérés. Comme cela a été évoqué dans l'introduction, il ne faut pas s'attendre à une harmonisation fiscale et sociale en Europe dans les dix ans qui viennent, car, non seulement, au moins quinze des vingt-cinq pays membres de l'Union refusent cette harmonisation mais, de plus, un grand nombre de ces pays revendiquent ce refus.

Comme nous le verrons en section 2, la France peut réagir, à condition d'anticiper, pour préserver ses ressources fiscales et maintenir un système fiscal équitable. Si elle ne réagit pas, il y aura un transfert inéluctable et insupportable de charges fiscales des facteurs de production mobiles vers les facteurs immobiliers.

1.4.3. Observations complémentaires montrant que la concurrence fiscale est active

Les taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés ont baissé de 14 points de pourcentage, en moyenne, entre 1982 et 2003, passant de 47 à 33 % (fiscalité nationale plus impôts locaux assis sur les bénéfices) pour les principaux pays industriels (voir le rapport du Conseil des impôts).

Les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques intervenues aux États-Unis et au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt, et celles mises en œuvre en Europe depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, confirment le mouvement général de baisse des taux d'imposition, compensé par un élargissement des assiettes, afin de préserver les recettes publiques.

Ce mouvement s'inscrit de plus en plus en direction d'un système fiscal à taux unique d'imposition (« *flat tax* ») sur un ou plusieurs des éléments suivants : la consommation, les revenus du travail et de l'épargne des particuliers, et le bénéfice des sociétés. L'Estonie a introduit un tel système en 1994, puis la Russie en 2001 (taux unique de 13 % sur les revenus des personnes physiques), puis la Serbie (taux de 14 %) et l'Ukraine (13 %). Mais c'est surtout le cas slovaque qui a retenu l'attention avec l'introduction, en 2003, d'un taux unique de 19 % sur la consommation, les revenus du travail et le bénéfice des sociétés. La Roumanie a introduit un système équivalent au taux de 16 % en 2005 et la Pologne et la République tchèque envisagent une réforme de ce type au taux de 15 %. Des études de faisabilité d'une *flat tax* sont menées en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas.

Le mouvement général en faveur d'une baisse significative des taux d'imposition en contrepartie d'un élargissement des bases d'imposition, voire en faveur d'une *flat tax*, ne doit pas conduire les États ayant choisi un niveau élevé de biens et services publics à considérer que toutes leurs politiques antérieures sont remises nécessairement en cause, comme nous l'illustrerons en section 2. Toutefois, et ce point est absolument crucial, ce mouvement général en faveur de taux apparents faibles conduit à redonner une importance clé aux taux nominaux d'imposition qui sont affichés, voire qui font l'objet d'une communication active de la part des gouvernements qui les ont mis en œuvre. Les taux d'imposition effectifs retiennent beaucoup moins l'attention lorsque les taux nominaux sont faibles et les bases d'imposition très larges, car les possibilités d'échapper à l'impôt s'amoin-drissent avec l'élargissement des bases. De plus, l'obsession de l'écrasement fiscal s'estompe lorsque les taux nominaux sont faibles. Le mouvement en faveur de la baisse des taux instaure ainsi une sorte de primat politique et médiatique des taux nominaux. Si les taux nominaux d'un pays sont très élevés dans un environnement de taux faibles, il n'est plus crédible, voire audible, d'arguer que les taux effectifs sont faibles. Voire, on en déduit alors que le système à taux nominaux élevés et taux effectifs faibles, est complexe et coûteux à administrer pour les États et à gérer pour les entreprises. Les acteurs économiques les plus dynamiques, et potentiellement les plus mobiles, refusent de plus en plus de devoir arbitrer l'allocation de leurs ressources en fonction de la fiscalité ou d'être conduit à dédier des moyens

importants au seul calcul des impôts dus, lorsqu'ils peuvent éviter ces inconvénients en se délocalisant dans un pays à faibles taux nominaux d'imposition.

Enfin, on peut noter que l'impôt sur la fortune a été supprimé en 1993 par l'Autriche, en 1995 par l'Allemagne, en 1997 par le Danemark et en 2001 par les Pays-Bas. Il s'agit pourtant là de pays réputés pour avoir une démocratie sociale avec un haut niveau de redistribution.

Les tableaux 2 et 3 confirment que ce mouvement de baisse de la fiscalité s'est accéléré en Europe depuis 1999, avec le passage à l'euro qui sert de révélateur des écarts de prix et de fiscalité, dans le cadre d'un marché unique qui pousse à la concurrence fiscale. Sauf dans les pays qui, comme le Royaume-Uni, avaient mis en œuvre de fortes baisses de taux d'imposition avant 1999 pour des raisons d'efficacité économique, la baisse des taux marginaux d'imposition sur les hauts revenus est générale et celle sur les taux d'IS est parfois spectaculaire comme en Irlande ou forte comme au Luxembourg ou en Belgique.

Les taux nominaux sur les trois assiettes mobiles considérées (bénéfice des sociétés, revenus des contribuables imposés à la tranche supérieure, patrimoines imposables à l'ISF) indiquent bien une tendance générale à la baisse qui s'accroît dans la période récente en Europe, notamment parmi les dix nouveaux entrants au sein de l'Union européenne.

Le tableau 6 montre que se généralisent dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne des taux marginaux sur le revenu des personnes physiques qui se situent entre 30 et 40 %, à l'extrême limite supérieure, et des taux de l'impôt sur les sociétés qui évoluent entre 12,5 % pour l'Irlande et 15 à 19 % pour les nouveaux entrants. L'Estonie a un taux moyen d'impôt sur les sociétés de 13 % pour des bénéficiaires qui seraient, en deux moitiés, mis en réserve et distribués.

6. Taux d'imposition supérieurs dans six nouveaux membres de l'Union européenne, en 2004

	TIR	TIS
République tchèque	32,0	28,0
Estonie	26,0	26,0 ^(*) 0 ^(**)
Chypre	30,0	15,0
Hongrie	40,0	17,7
Pologne	40,0	19,0
Slovaquie	38,0	19,0

Notes : TIR = Taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; TIS = Taux de l'impôt sur les sociétés le plus élevé, taxes locales comprises ; (*) Pour bénéficiaires distribués ; (**) Pour bénéficiaires mis en réserve.

Source : Commission européenne, 2004.

Comme évoqué précédemment, le mouvement à la baisse des taux nominaux s'amplifie dans toute l'Europe. Certes, les taux d'imposition nominaux ne donnent qu'une vue partielle de la réalité de la fiscalité, car il faut tenir compte des assiettes, des niches fiscales, des règles d'amortissement et autres mesures spécifiques pour apprécier le poids réel de la taxation. C'est ce que nous allons étudier immédiatement. Néanmoins, et pour insister sur un point clé, il est essentiel de noter que la concurrence fiscale est une guerre tout autant psychologique que rationnelle. Répéter indéfiniment qu'un pays a une fiscalité lourde, car il a des taux nominaux marginaux très élevés, a aujourd'hui un coût négatif considérable en termes d'image et d'attractivité, même si toutes les études disponibles montrent qu'en réalité, toutes considérations prises en compte, la fiscalité réelle n'est pas si lourde. Si le poids réel des impôts est raisonnable, alors c'est une incitation supplémentaire pour, à recettes constantes, faire apparaître cette réalité en élargissant les bases et en baissant fortement les taux affichés !

L'importance nouvelle des taux nominaux d'imposition étant bien notée, qu'en est-il des taux d'imposition implicites et des taux d'imposition effectifs qui tiennent compte des taux et des assiettes ?

1.4.4. Taux d'imposition implicites et effectifs

Le *taux d'imposition implicite* des sociétés est défini comme le rapport de l'impôt effectivement payé sur un indicateur de revenu avant impôt, qui est le plus souvent l'excédent net d'exploitation (ENE). Il peut intégrer tous les impôts acquittés par l'entreprise, ou seulement certains d'entre eux, tels que l'IS ou la taxe professionnelle (TP). Il est calculé essentiellement pour les sociétés non financières.

7. Taux d'imposition implicites dans l'Union européenne

	Taux d'IS 2002	IS 20002/ENE 2001
France	35,43	20,0
Espagne	35	29,4
Pays-Bas	34,50	21,9
Italie	36	10,1
Royaume-Uni	30	19,7
Suède	28	26,3
Allemagne	26,37	3,5 ^(*)

Note : ()* Pour l'Allemagne, le taux légal comprend les impôts locaux assis sur les bénéfices. Le ratio IS/ENE fait apparaître un problème d'homogénéité des données en Allemagne qui s'expliquerait notamment par la forte proportion d'entreprises classifiées en tant que travailleurs indépendants.

Source : Commission européenne, Eurostat, calculs DP, Rapport Conseil des impôts.

Même si les calculs de taux d'imposition implicites sont très fragiles dans la mesure où l'impôt payé par les sociétés dépend beaucoup de la conjoncture, les classifications entre entreprises individuelles et sociétés varient d'un pays à l'autre, et les modes de calcul de l'ENE ne sont pas homogènes, le tableau 7 fait apparaître que le taux d'imposition implicite des sociétés en France n'était pas manifestement excessif en 2002. Toutefois, la position relative s'est dégradée depuis, compte tenu des baisses de taux nominaux dans les pays concurrents.

Des calculs de taux implicites globaux, rapportant tous les impôts payés par les sociétés non financières à l'ENE, donnent un taux moyen, sur les trois années 1999-2001, de 13,6 % en France, contre 13,0 % en Allemagne, 10,1 % en Belgique, 7,7 % en Espagne, 8,9 % aux Pays-Bas, 13,8 % au Royaume-Uni et 16,0 % en Italie (cf. Commission européenne et Conseil des impôts). Le taux français est toutefois en forte augmentation (8,4 % en 1995-1997), la moyenne européenne étant passée de 9,2 % en 1995-1997 à 11,2 % en 1999-2001. Sur la période, le taux implicite global a augmenté de 5,2 points de pourcentage en France contre 2 points de pourcentage pour la moyenne européenne.

On peut également aborder la question des taux implicites en étudiant des cas types d'entreprises dans cinq pays (France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis), en rapportant la somme de l'IS et des impositions locales à la valeur ajoutée des entreprises (calculs de la DP pour la Commission de réforme de la taxe professionnelle). Deux cas sont envisagés (base 2003) :

- pour les entreprises bénéficiaires, la charge fiscale globale sur la valeur ajoutée s'établit à 9,2 % en France, contre 6,8 % au Royaume-Uni, 7,9 % en Allemagne, 8,2 % aux États-Unis et 10,6 % en Italie ;
- pour les entreprises déficitaires, la charge fiscale globale sur la valeur ajoutée s'établit à 3,8 % en France contre 1,2 % au Royaume-Uni, 0,8 % en Allemagne et aux États-Unis, et 4,6 % en Italie.

Le fait que la position de la France soit meilleure en taux implicites qu'en taux nominaux traduit le fait que des dispositions favorables en matière de déductibilité des intérêts d'emprunt relatifs à l'acquisition de participations et les règles d'amortissement réduisent relativement plus l'assiette imposable en France que dans les pays concurrents.

Au total, la position de la France n'est pas absolument hors de l'épure en termes d'imposition implicite (hors taxe professionnelle), ce qui rend d'autant plus dommageable sa mauvaise réputation en termes de taux nominaux, surtout par rapport aux nouveaux pays membres de l'Union européenne.

Les taux d'imposition implicites sont rétrospectifs. Pour les compléter, on a construit des *taux d'imposition effectifs* calculés, en simulant, de

(10) L'augmentation des taux implicites d'imposition des entreprises est confirmée par les travaux de Schmidt-Faber présentés dans la troisième section de l'annexe 2.

manière fictive, l'imposition qui frappe au cours de son cycle de vie un même investissement standard, lorsqu'on lui applique le système fiscal de différents pays, et en la rapportant au revenu économique net avant impôt dégagé sur la période.

Le calcul des taux d'imposition effectifs nécessite de définir un cas type d'investissement, en précisant sa nature (machines, bâtiments, stocks, actifs incorporels), sa durée de vie économique, le secteur d'activité considéré (manufacturier ou non), les modalités de financement (autofinancement, émission d'actions, emprunt), son pays d'origine et de destination et des hypothèses d'inflation et de taux d'intérêt. On applique aux revenus générés par l'investissement les dispositions fiscales propres à chaque État (taux, assiette, amortissement). On peut calculer un taux marginal effectif d'imposition s'appliquant à un investissement marginal et un taux moyen s'appliquant à un investissement incluant les coûts fixes d'installation.

Si l'on se limite à des estimations faites en 2004 sur des données allant jusqu'en 2003⁽¹¹⁾, pour des investissements en machines et équipements financés par des capitaux propres (capital et réserves), les taux d'imposition effectifs (IS seul ou IS et taxes locales assises sur les bénéfices) ne sont pas disproportionnés en France par rapport aux autres pays considérés, lorsque les calculs ne prennent en compte que le taux d'IS en France (voir tableau 8). Toutefois, d'autres analyses menées par la Commission européenne (*La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur*, 2001) montrent que les taux effectifs marginaux et moyens étaient les plus élevés en France de l'Europe à quinze, en incluant la taxe professionnelle. Nous reviendrons sur cet impôt plus tard.

Pour finir ce tour d'horizon fiscal, la Commission européenne calcule des taux d'imposition implicite (TII) par type d'activité économique, qui mesurent le poids moyen effectif de taxation en pourcentage de la base d'imposition potentielle, pour la consommation, le facteur travail et le facteur capital :

- le TII sur la consommation prend en compte les impôts et taxes prélevés sur la consommation finale rapportés à la consommation finale des ménages sur le territoire ;
- le TII sur le travail prend en compte tous les impôts sur les revenus, les taxes sur les salaires et les cotisations sociales rapportés au total des rémunérations versées ;
- le TII sur le capital prend en compte les impôts payés sur les revenus de l'épargne des ménages et des entreprises et la fiscalité du patrimoine rapportés au capital des agents.

(11) Cf. Michael Devereux, pour la Commission européenne, base de données transmise aux auteurs par l'équipe du Conseil des impôts.

8. Taux d'imposition effectifs en 2003

En %

	TIE marginal	TIE moyen
France (IS seul)	22	29
Allemagne	30	35
Royaume-Uni	20	26
Italie	20	31
Espagne	21	29
Suisse	20	28
États-Unis	24	33
Japon	29	36

Lecture : IS seul ou IS et taxes locales assises sur les bénéfices, investissements en machines et équipements financés par des capitaux propres (imposition au niveau de l'actionnaire non prise en compte, taux d'amortissement de 12,25%, taux d'inflation commun de 3,5%, taux d'intérêt réel de 10%).

Notes : TIE marginal = Taux d'imposition effectif marginal ; TIE moyen = Taux d'imposition effectif moyen.

Source : Calculs de Michael Devereux pour la Commission européenne transmis par le Conseil des impôts

Le tableau 9 fait ressortir que l'imposition est, en France, plutôt relativement forte sur le travail et la consommation et relativement très forte sur le capital. La taxation sur le facteur travail la situe dans le groupe taxant le plus ce facteur : France, Italie et Belgique. Ces trois pays taxent le facteur travail de 15 points de pourcentage de plus que le Royaume-Uni qui a un taux de chômage moitié moindre que les trois pays considérés.

9. Taux d'imposition implicite (TII) sur la consommation, le travail et le capital en 2002

En %

	Consommation	Travail	Capital
Allemagne	18,3	39,9	20,9
France	21,9	41,8	36,6
Royaume-Uni	21,3	24,6	30,8
Italie	17,1	41,1	28,1
Espagne	16,3	30,0	29,6
Pays-Bas	24,2	31,9	29,6
Belgique	21,9	43,5	30,1
Union européenne à quinze	19,5	36,3	28,4

Source : Commission européenne (2004) et Direction de la prévision (2005).

L'imposition implicite des bénéficiaires ou effective des investissements physiques en France n'est pas massivement supérieure aux taux équivalents à l'étranger, mais l'imposition effective est lourde si l'on inclut les effets de la taxe professionnelle. L'imposition implicite sur le travail, et surtout sur le capital, ne favorise pas l'emploi et l'investissement productif dans notre pays.

Surtout, comme déjà évoqué, l'essentiel de l'optimisation fiscale et de l'image de modernité fiscale d'un pays se construit sur la base des taux nominaux, les taux d'imposition implicites et effectifs étant d'un maniement délicat et largement réservé à l'usage des économistes. Les classements mondiaux de compétitivité et d'attractivité et les opinions des milieux d'affaires, qui décident des investissements et des emplois, sont largement conditionnés par les taux nominaux de l'IS et de l'IRPP, et par les effets de la taxe professionnelle et de la taxe sur les salaires (voir annexe 4). Certes, une fois les questions d'image résolues, on peut montrer que les décisions objectives d'investissement dans un pays sont prises sur la base des taux moyens d'imposition, les taux marginaux contribuant à déterminer le montant investi. Mais la décision d'investir dans un pays ne vaut pas engagement d'y laisser la base imposable.

Il faut bien comprendre la nature du risque encouru par notre pays. L'activité économique ne va pas s'arrêter du jour au lendemain. Les activités non délocalisables ou difficilement délocalisables représentent peut-être 60 % du PIB et 80 % de l'emploi. Les activités délocalisables dans le cadre des stratégies d'entreprise porteraient donc sur 40 % du PIB et 20 % des emplois, les emplois délocalisables dans le cadre de la concurrence fiscale étant à plus forte valeur ajoutée que la moyenne des emplois non facilement délocalisables. Toutes les activités délocalisables, elles ne partiraient pas non plus du jour au lendemain. *Ce qui est en jeu, c'est le taux de croissance potentielle de notre économie.* Même en cas de départs mesurés, la croissance serait durablement faible et les reports de charges fiscales sur les facteurs de production non mobiles seraient vite insupportables. (Sur les délocalisations, on pourra se reporter au rapport du CAE : « Désindustrialisation, délocalisations », 2005).

Enfin, le risque porte particulièrement sur les entreprises à forte composante de recherche et d'innovation, employant des facteurs de production hyper-mobiles. Il ne servirait à rien de porter l'effort national de R&D à 3 % du PIB si une part importante des activités économiques générées par cet effort se délocalisait pour des raisons fiscales (sur le lien entre R&D et croissance, on pourra se reporter au rapport du CAE : « Financer la R&D », 2005).

La concurrence fiscale ne fait que commencer au sein de l'Union européenne. Les quinze pays membres de l'Union, avant le dernier élargissement, sont dans une démarche de baisse générale des *taux nominaux d'imposition supérieurs* depuis le début des années quatre-vingt-dix, avec

une accélération marquée depuis 1999. Les dix nouveaux membres ont des *taux nominaux d'imposition* considérablement plus faibles que chez les Quinze et affirment leur refus de toute harmonisation fiscale.

Même si l'on peut recenser des effets d'agglomération de l'activité, des écarts de biens publics et des écarts de compétitivité économique intrinsèque, tout conduit à penser que le marché unique n'est pas et ne sera pas un havre de paix fiscale.

1.5. Économie de la connaissance et de l'innovation, et fiscalité

L'Union européenne et la France se sont données pour objectif de construire une économie de la connaissance et de l'innovation en croissance rapide, avec un taux d'emploi en augmentation sensible, à l'horizon 2010. Les résultats ne sont pas au rendez-vous des ambitions, notamment pour la zone euro (voir notamment Creel, Laurent et Le Cacheux, 2005). La croissance de cette dernière a atteint 1,8 % en 2004 et pourrait s'établir à 1,4 % en 2005, dans un contexte de croissance mondiale de 4,7 % en 2004 et 4,0 % en 2005. Le différentiel négatif de croissance de la zone euro, par rapport à la croissance de la planète est de 2,6 % par an.

1.5.1. Économie de la connaissance et fiscalité : l'exemple suédois

Le Royaume-Uni et la Suède ont eu une croissance de l'ordre de 3,3 % en 2004 et devraient bénéficier d'une progression de 2,6 à 2,9 % en 2005. La croissance américaine a été de 3 % en 2003, puis 4,4 % en 2004 et pourrait atteindre 3,5 % en 2005. Le différentiel de croissance, par rapport à la croissance mondiale, est de l'ordre de 1,3 % par an au Royaume-Uni et en Suède et l'ordre de 0,5 % aux États-Unis. Même en corrigeant des écarts de croissance démographique, il manque 1 point de croissance dans la zone euro par rapport au couple Royaume-Uni-Suède et 2 points de croissance par rapport aux États-Unis.

Par rapport au triptyque « R&D-fiscalité-compétitivité », la zone euro et les trois autres pays occupent des positions contrastées. Représentons la zone euro par l'Allemagne, la France et l'Italie qui font 70 % du PIB de la zone.

Les États-Unis et la Suède ont un développement rapide qui s'appuie sur une croissance très forte de la nouvelle économie (NTIC et biotechnologies), avec un effort très marqué de R&D dans les entreprises. L'effort de R&D en entreprises est ainsi quasiment double en Suède de ce qu'il est en France, en termes de budgets et de nombre de chercheurs (voir tableau 10).

Alors que les deux pays sont à l'opposé en termes de poids des prélèvements obligatoires (PO), avec un taux de PO de 50,2 % en Suède en 2002 contre 26,4 % aux États-Unis (voir tableau 11), la Suède est très vigilante sur le niveau de ses taux marginaux d'imposition ou de son taux d'imposition sur les sociétés (taux d'IS). Il apparaît au tableau 12 que le taux d'IS suédois est le plus faible de l'échantillon, donc plus bas qu'aux États-Unis et

qu'au Royaume-Uni, mais aussi que le taux d'imposition marginale sur les dividendes est proche du taux britannique et inférieur au taux américain ! Si le taux marginal d'imposition sur les hauts salaires est plus élevé en Suède qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, il se situe exactement au niveau de la France.

Le contraste entre la Suède et la France est très riche d'enseignements. Alors que la Suède a un système social extrêmement solidaire, avec des résultats nettement supérieurs en termes d'efficacité (par exemple, taux de chômage 2004 : 9,5 % en France et 5 % en Suède), pour un coût fiscal supérieur de 6 points de PIB (PO en 2002, en % du PIB : 50 % en Suède et 44 % en France), on note que la Suède a une croissance moyenne, en 2003-2005, plus d'une fois et demi supérieure à la France. Les entreprises suédoises font un effort de R&D près du double de l'effort français, et la fiscalité sur les entreprises et sur les revenus du capital investi en actions est nettement inférieure en Suède qu'en France.

La comparaison entre les États-Unis, la Suède et la France montre que l'on peut avoir un niveau élevé de redistribution à condition d'investir massivement dans l'économie de la connaissance et de l'innovation et de ne pas avoir des taux marginaux de fiscalité ou des taux d'IS trop élevés, sous peine de décourager ceux qui sont les acteurs de l'économie de la connaissance : chercheurs, *managers* et capital-risqueurs !

Le Royaume-Uni s'appuie massivement sur le développement des services financiers et bénéficie également de son niveau élevé de production pétrolière. Mais son effort de R&D dans les entreprises est beaucoup plus élevé que ne le laisserait penser le mouvement important de désindustrialisation connu par ce pays depuis trente ans. Le Royaume-Uni a établi de solides positions dans la nouvelle économie et particulièrement dans les biotechnologies. En cohérence avec son projet, ce pays a mis en place des taux marginaux d'imposition et un taux d'IS de nature à attirer le capital financier et les chercheurs (voir tableaux 11 et 12).

Les situations de l'Allemagne et de l'Italie sont contrastées. Ces deux pays ont une croissance très faible, inférieure à celle de la France. Mais l'Allemagne reste un géant industriel et l'un des deux grands mondiaux, avec le Japon, pour les exportations de biens d'équipement et de matériel de transport (voir tableau 13). Malgré la charge du financement des *Länder* de l'Est, le poids des PO est inférieur de 8 points de PIB au niveau français, après quinze ans d'efforts soutenus pour limiter les dépenses publiques, hors transferts à l'Est, et des réformes importantes du marché du travail intervenues en 2003-2005. L'effort de R&D des entreprises allemandes est nettement supérieur à celui des entreprises françaises. En dépit du vieillissement de la population et de la faiblesse de la consommation interne, la puissance des entreprises industrielles et financières allemandes fait de ce pays un des principaux bénéficiaires de l'essor asiatique.

La situation italienne est autrement plus difficile. Croissance faible, positionnement international médiocre (voir tableau 13) et effort de R&D très réduit (tableau 10), ne laissent d'autres choix aux autorités italiennes que de rechercher un rétablissement de la compétitivité du pays par une baisse des taux d'imposition : l'Italie a des taux d'imposition marginaux sur les hauts salaires et les dividendes inférieurs de dix points aux taux français. Le « paquet fiscal » de décembre 2004, décidé par le gouvernement italien, devrait sensiblement améliorer la position relative de l'Italie dans la zone euro.

Mais c'est la France qui, après l'Italie, semble le pays le plus loin d'avoir fait des choix cohérents. Comment peut-on développer une économie de la connaissance en taxant beaucoup plus les acteurs de cette économie (chercheurs, *managers*, capital-risqueurs) qu'en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et en ayant un effort de R&D dans les entreprises égal aux deux tiers de l'effort américain et à la moitié de l'effort suédois ? Comment rivaliser dans les industries traditionnelles avec l'Allemagne en ayant un taux de PO supérieur de 8 points de PIB au taux allemand, sans développer massivement les entreprises moyennes et grandes dans les biens d'équipement et les matériels de transport, ce qui suppose un essor de la R&D et de l'apprentissage dans ces entreprises, mais aussi de favoriser fiscalement leur développement et leur transmission ?

La France prétend être compétitive en ayant un effort de R&D en entreprises très insuffisant, une spécialisation industrielle médiocre, et en étant presque toujours au sommet de chacune des catégories d'imposition qui frappent les acteurs de l'économie moderne et compétitive.

10. Dépenses de R&D des entreprises et nombre de chercheurs en entreprises pour 10 000 emplois

En % du PIB

	R&D ^(*)	Chercheurs ^(**)
États-Unis	2,0	66,6
Royaume-Uni	1,2	31,6
Suède (2001 pour R&D)	2,6	52,1
Allemagne	1,7	37,7
France	1,4	28,7
Italie	0,5	11,1

Notes : (*) En 2002 ; (**) En 2001.

Sources : Eurostat, OCDE et CAE.

11. Prélèvements obligatoires en 2002

En % du PIB

	Recettes totales	Recettes hors Sécurité sociale
États-Unis	26,4	19,6
Royaume-Uni	35,8	29,7
Suède	50,2	35,1
Allemagne	36,0	21,5
France	44,0	27,7
Italie	42,6	30,1

Source : OCDE.

12. Taux de fiscalité en 2003

	Taux marginal sur les...		Taux d'IS
	hauts salaires	dividendes	
États-Unis	41,4	51,3	39,4
Royaume-Uni	40,0	47,5	30,0
Suède	56,2	49,6	28,0
Allemagne	51,2	55,5	40,2
France	56,1	57,0	35,4
Italie	45,9	46,0	34,0

Source : OCDE.

13. Structure de la balance commerciale en 2003

En % du PIB

	Solde commercial	dont solde des échanges de biens d'équipement et matériel de transport
États-Unis	- 5,0	- 1,6
Royaume-Uni	- 4,7	- 1,8
Suède (balance courante)	+ 6,3	
Allemagne	+ 6,1	+ 6,6
France	- 0,2	+ 1,1
Italie	+ 0,1	+ 1,0

Source : OCDE.

1.5.2. Croissance, fiscalité et développement des entreprises petites et moyennes⁽¹²⁾

Les faiblesses structurelles de l'Europe, et notamment des pays membres de la zone euro, sont clairement apparues dans l'analyse précédente. Comme le montre notre retard dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et les biotechnologies, les pays membres de la zone euro sont sur le point de ne participer, qu'à titre d'acteur marginal, dans la révolution industrielle qui est en cours. Or, cette marginalisation de la zone euro n'est due, ni à un manque de capital productif ou d'épargne même s'il faut relancer l'investissement, ni à une insuffisance de main d'œuvre qualifiée ou de capacité scientifique et technique même s'il faut motiver davantage cette main d'œuvre et consolider cette capacité, ni à d'autres faiblesses structurelles insurmontables.

Le problème est plus fondamental. Nous négligeons trop les demandes de l'économie industrielle. L'économie de services représente plus des deux tiers de l'économie de la zone euro et les activités recensées comme étant de nature industrielle ne représente plus qu'une part comprise entre un quart et 30 % du PIB des pays membres de la zone euro. L'évolution a été parallèle aux États-Unis et au Japon, et plus nette encore au Royaume-Uni.

Mais ces chiffres sont terriblement trompeurs et l'erreur d'analyse à leur propos peut être grave.

D'abord, la baisse de la part industrielle du PIB, d'un pic conjoncturel à l'autre – de 1989-1990 à 1999-2000 – n'est qu'apparente, car elle est essentiellement due au mouvement d'externalisation de la production des entreprises industrielles qui confient une part croissante de leurs activités propres de services à des entreprises extérieures classées dans les services : externalisation de la restauration, de la sécurité, puis des services informatiques, etc. Ce mouvement d'externalisation s'est accéléré dans les années 2000.

Ensuite, les services se classent en deux catégories : les services aux entreprises et les services aux particuliers. Les services aux entreprises, y compris les transports, le commerce ou les services à forte valeur ajoutée tournés vers les entreprises (R&D, finance, conseils juridiques, marketing, publicité, etc.), représentent les deux tiers des services principalement marchands. Les services aux particuliers représentent le tiers restant. Si nous perdons notre base industrielle, nous perdons une part importante des services à forte valeur ajoutée et tous les emplois et hauts salaires associés. Une vision prétendue post-industrielle est une vision qui conduit à l'étiollement des activités de services à valeur ajoutée croissante.

(12) Les auteurs remercient les experts en fiscalité consultés, qui nous ont permis de préciser les effets du système fiscal actuel sur la création de richesses : Robert Baconnier (ANSA), Henri Bardet (avocat), Gilles Baron (Fiducial), Richard Beauvais (Gide Loyrette Nouel), et Pierre Lefranc (Fiducial).

Enfin, l'industrie – et la R&D associée – sont le levier de la hiérarchisation des économies mondiales. Les activités dont la demande progresse plus vite que le PIB, avec un progrès technologique rapide et une productivité du travail en croissance, sont essentiellement des activités industrielles ou des activités de services fonctionnant sur le modèle industriel (informatique, finance, logistique, distribution intégrée, etc.). Ces activités de services « industrialisées » ne peuvent pas se développer sans une base industrielle qui leur donne la matière économique nécessaire et qui impose les exigences conduisant ces services à l'excellence compétitive mondiale⁽¹³⁾.

Si le monde économique avancé est plus industriel que jamais (au sens de la généralisation de processus de production normés et contrôlés), contrairement aux apparences, il est aussi plus que jamais fondé sur le développement des PME – petites et moyennes entreprises – et TPE – très petites entreprises – en forte croissance⁽¹⁴⁾.

Seules les TPE et surtout PME en croissance, appelées « gazelles », créent de l'emploi, en net. Or l'essentiel des PME en croissance dans tous les pays du monde industriel avancé, sont des entreprises à capital individuel, ou familial ou relationnel (amis, connaissances). *Les gazelles sont les moteurs du progrès économique et social.*

(13) Pour être plus précis encore, ce qui distingue les services aux particuliers des services fonctionnant sur le modèle industriel, c'est le passage d'une production « intuitive », essentiellement fondée sur des rapports de personne à personne, à une production normée, fondée sur des « processus de production » identifiés permettant d'assurer une production et un service au client final répondant à des normes de qualité contrôlées. Or la généralisation de « processus de production » normés et contrôlés dans les services, qui permet la croissance de la valeur ajoutée par unité de production, ne s'observe généralement que dans les économies ayant une base industrielle solide et le savoir managérial qui l'accompagne (sur la question de la productivité dans le tertiaire, on pourra se reporter au rapport du CAE sur productivité et emploi dans le tertiaire).

Au total, alors que le cœur manufacturier des économies avancées représente entre un quart et un tiers du PIB – c'est vrai pour la zone euro, l'Union européenne à quinze, les États-Unis, le Japon ou l'OCDE –, l'économie industrielle – incluant l'industrie, les services opérant sur le modèle industriel, ou les services dépendant de l'industrie – représente plus des deux tiers du PIB des économies avancées. L'économie moderne compétitive est industrielle par sa base industrielle et, plus encore, par ses « processus de production » industriels. De ce point de vue, les services gérant les comptes et les prêts dans une banque compétitive et les services chargés des contrats d'assurance dans une compagnie d'assurance compétitive sont des services dont les « processus de production » sont industriels, en termes de conception et de fonctionnement. Parler de monde post-industriel, ce n'est pas décrire le monde mais afficher son ignorance.

(14) On peut classer les entreprises, qui assurent l'essentiel du PIB dans les pays industriels avancés, en trois catégories : les éléphants, les gazelles et les souris.

Les éléphants sont les grandes entreprises qui, sur la durée, suppriment des emplois sous l'effet des externalisations et des rationalisations de leurs activités. Ces entreprises jouent un rôle décisif dans la compétitivité globale des pays dans lesquels elles opèrent car elles sont souvent des têtes de réseaux de production, c'est-à-dire des donneurs d'ordres dans le monde global. Mais, directement, elles ne créent pas d'emplois et même ont plutôt tendance à réduire l'emploi par unité de valeur ajoutée.

Les souris sont les TPE – très petites entreprises – ou PME qui ne croissent pas et qui, par nature de leur activité ou de leur positionnement, ne créent pas d'emplois.

Les gazelles sont les PME et TPE en croissance.

Si la modernité économique est, plus que jamais, industrielle et dépendante de l'entreprise à actionnariat familial, elle est fondée sur une *compétitivité globale de l'entreprise*. La compétitivité d'un pays s'appuie essentiellement sur la compétitivité de ses entreprises, qui dépend évidemment de l'ensemble des politiques publiques et privées affectant la création de richesses. Mais cette *compétitivité d'entreprise est un phénomène global au sens suivant : c'est l'intégration réussie de la R&D, du système de production et du système de distribution de l'entreprise qui fait sa compétitivité*. Si on enlève un élément du puzzle, en détachant par exemple la R&D de la production, ou en faisant gérer ses marques et sa distribution en dehors de l'entreprise, on tue progressivement l'entreprise et donc la compétitivité de l'économie. *C'est pour cela qu'il est crucial de ne pas perdre le contrôle des centres de pouvoir des entreprises, si l'on ne veut pas perdre, de proche en proche, la R&D, puis la production et la distribution*.

Il faut donc mener une politique favorable aux entreprises en croissance, en stimulant la R&D dans les entreprises, l'investissement productif, la formation des personnels, et en favorisant l'accumulation de capital par des politiques fiscales et sociales adaptées. Cette accumulation doit mobiliser et bénéficier à toute l'épargne des ménages. Surtout, les salariés des entreprises doivent être associés à leurs succès par des systèmes d'intéressement aux bénéfices et d'association au capital. Il ne peut pas y avoir de développement d'entreprises innovantes et flexibles sans association des travailleurs au progrès des entreprises.

Or les pays de la zone euro, et singulièrement la France, semblent avoir perdu le savoir-faire de la croissance économique dans un monde global, car ces pays ne savent plus favoriser, sur la durée, les entreprises en croissance. *L'entreprise en croissance, développant des processus de production normés et contrôlés, est le catalyseur du progrès économique et social*.

Nous avons vu précédemment que la France était presque toujours en tête, ou dans le trio de tête, pour chaque catégorie d'imposition. Le point décisif, pour comprendre l'impact de la fiscalité sur la croissance, est que la combinaison de ces différents impôts rend aujourd'hui très difficile le développement des gazelles en France. Lorsque les gazelles, c'est-à-dire les entreprises moyennes en croissance rapide, atteignent un certain niveau de développement, leurs dirigeants –propriétaires ont fiscalement intérêt à les vendre plutôt qu'à les développer. Elles sont souvent vendues à des investisseurs étrangers qui délocalisent les centres de décision, puis les centres de recherche, puis les centres de production.

Si l'on admet que la croissance de la valeur ajoutée productive et de l'emploi sur le territoire national dépend essentiellement du développement des gazelles à capitaux familiaux, il convient d'étudier la charge fiscale globale pesant sur les actionnaires familiaux. Les gazelles en fort développement, étant conduites à investir massivement en R&D, développement de produits et réseaux de distribution, ne distribuent qu'un niveau limité de dividendes.

La dernière réforme de la fiscalité des dividendes s'applique depuis le 1^{er} janvier 2005. Le dividende n'est plus assorti de l'avoir fiscal, mais il ne supporte l'IRPP que sur la demi-base. Pour un contribuable imposé dans la tranche maximale de 48,09 % et avec des dividendes supportant l'ensemble des prélèvements sociaux au taux de 11 % (dont 5,1 % au titre de la CSG déductible), la charge fiscale globale au titre de l'IRPP et de la CSG est de 32,6 %.

Une gazelle en forte croissance peut conduire à une évaluation notionnelle des fonds propres très élevée. Pour des actionnaires simples, ne bénéficiant pas du régime de l'outil de travail, et dotées d'un portefeuille d'actions supérieur à la dernière tranche de l'ISF, soit 15 225 000 euros, le taux d'imposition l'ISF est de 1,8 %. Si la personne, compte tenu de ses revenus, bénéficie de la règle du plafonnement/déplafonnement, le taux minimal d'imposition est de 0,9 %. Pour un dividende représentant 0,5 % de la valeur de l'action, la charge fiscale (IRPP, CSG et ISF) atteint 1,063 % du capital, soit 212,6 % du revenu de l'action⁽¹⁵⁾.

On peut montrer que le point d'équilibre à partir duquel la charge fiscale correspond au montant du dividende se situe au niveau d'un rendement de 1,34 %. Beaucoup de sociétés françaises offrent un rendement inférieur à 1,34 %. Les actionnaires doivent alors réaliser une partie du capital pour payer la fiscalité sur les dividendes ou s'expatrier.

Mais de façon encore plus significative, *imaginons un jeune créateur ayant une idée géniale de développement d'un nouveau produit*. Il enrôle trois jeunes ingénieurs-chercheurs avec promesse de stock-options, après avoir réuni 200 000 euros de capital auprès de sa famille (créateur compris pour 30 %). L'idée étant exceptionnelle, il réalise un premier tour de table donnant un tiers du capital à un investisseur extérieur pour 1 million d'euros. L'idée étant prodigieuse, il lève un an après 10 millions d'euros pour un quart du capital après émission d'actions nouvelles.

La famille détient les deux tiers du capital après la première augmentation de capital, puis la moitié du capital à l'issue de la seconde, la valeur de l'entreprise étant estimée à 40 millions d'euros.

Parce que l'idée est stupéfiante, un an après, l'entreprise émet un bloc d'actions représentant la moitié du capital et le vend en Bourse pour 100 millions d'euros, donnant une valeur notionnelle de 300 millions d'euros à l'entreprise, dont un tiers pour la famille. Le créateur-dirigeant détient 10 % du capital et sa famille 23,3 %. L'entreprise, qui ne gagne pas encore d'argent (résultat opérationnel encourageant sur chiffre d'affaires en forte augmentation, mais résultat net encore négatif), ne distribue pas de dividende.

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que l'entreprise aura déménagé son siège social avant la deuxième augmentation de capital,

(15) Calculs d'Henri Bardet, avocat fiscaliste.

ou que entreprise, dirigeants et actionnaires auront dû s'expatrier avant la mise en Bourse. Du point de vue des statistiques d'expatriation de grandes fortunes, il n'y aura eu aucun *blip* sur les radars officiels car la richesse se sera matérialisée à l'étranger. Autre solution : la famille, conseillée par des experts, va commencer un long travail juridico-fiscal, très cher en honoraires, en temps et en complexité, pour diminuer le poids conjoint IRPP-CSG-ISF, en créant des holdings de contrôle séparés des unités opérationnelles, en scindant usufruit et nue-propiété lorsque c'est approprié, etc.

Enfin, dernier exemple, supposons un cas similaire de succès exceptionnel obtenu à Bordeaux par un dirigeant ayant autofinancé son développement. Huit ans après la création de l'entreprise, il vend 80 % de son entreprise à des investisseurs japonais pour 200 millions d'euros. Il conserve alors 20 % du capital estimés à 50 millions d'euros. Avant la vente, la totalité de l'entreprise était estimée à 50 millions d'euros mais le dirigeant, propriétaire à 99,99 % du capital, n'était pas soumis à l'ISF. Si l'opération se déroule alors que le fondateur est en France, il va payer 27 % d'impôt sur la plus-value, cette dernière étant quasiment égale dans ce cas précis à la valeur de la vente (création initiale avec 10 000 euros de capital), soit 54 millions d'euros, puis se retrouve soumis à l'ISF sur les 20 % du capital restant. Si l'entreprise distribue un dividende égal à 0,5 % du capital, la charge fiscale sera supérieure aux dividendes perçus. Si le chef d'entreprise change sa résidence fiscale avant l'opération, pour s'installer à Bruxelles avec sa famille, il ne paie ni l'impôt sur les plus-values, ni l'ISF. Il réinvestira le produit de la vente (200 millions d'euros) dans de nouvelles entreprises hors de France, pour ne pas répéter la mécanique qui vient d'être illustrée. Dans le cas réel utilisé et actualisé, le créateur était prêt à rester en France en payant les 54 millions d'impôt de plus-value, en réinvestissant le solde dans le Sud-Ouest, et en conservant sa famille et les dépenses associées en France. Il est parti à cause de l'effet fiscal de l'ISF sur le solde de sa participation.

Avec le départ de ce dirigeant-créateur, avant la cession, il n'y a aucun impact sur les statistiques ISF puisqu'il n'en payait pas. Mais l'effet réel de ce départ sur l'économie française est dévastateur. Notre pays perd un créateur exceptionnel, il emmène son capital à l'étranger pour y créer d'autres entreprises nouvelles qu'il souhaitait créer en France. Sa famille s'expatrie et toutes les dépenses du ménage et recettes fiscales associées sont perdues. L'effet sur les finances publiques est encore plus alarmant : perte immédiate des 54 millions d'euros d'imposition sur les plus-values, perte de recettes sur les revenus du capital s'il s'était réinvesti en France. L'État met alors en place des incitations pour la création d'entreprises innovantes, mais au bénéfice de qui puisque ceux qui ont les capacités pour créer des richesses ont intérêt à le faire ailleurs ? Enfin, les investisseurs japonais ont demandé au dirigeant-créateur de continuer d'animer l'entreprise en France, ce qu'il fait en passant moins de six mois sur le territoire. Mais à terme, il est plus simple de déménager le siège à l'étranger, puis de proche en proche, les capacités de recherche et de production.

Il est inutile d'aller plus loin. L'ISF rapporte 2,4 milliards d'euros en brut et 2,1 milliards en net, compte tenu des frais considérables d'administration et de vérification de cet impôt qui, en combinaison avec les autres impôts frappant les créateurs de richesses, se révèle être un puissant incitateur à la délocalisation des talents que l'on prétend développer en accélérant l'effort de R&D pour favoriser l'essor d'une économie de la connaissance et de l'innovation. *Il ne s'ensuit pas qu'il soit illégitime de vouloir taxer le capital, mais il faut le faire en frappant les revenus qu'il génère plutôt que par une imposition directe.* Nous reviendrons sur ce point en section 2.

1.6. La taxation des rentes et les distorsions délibérées de prix relatifs

La théorie économique de la fiscalité conclut que les seuls prélèvements n'ayant pas de conséquences sur les choix économiques des agents individuels sont les prélèvements forfaitaires, qui n'induisent pas de distorsion des prix relatifs ou des rémunérations nettes. On sait aussi depuis longtemps – et ce résultat a été rappelé avec force par Maurice Allais dans son ouvrage sur l'imposition du capital (1977) – qu'il peut être souhaitable, du point de vue des effets économiques, de taxer les rentes. Mais la théorie moderne des incitations (Laffont et Tirole, 1988 et Laffont et Martimort, 2002) souligne également les difficultés, liées notamment aux problèmes d'information, que soulèverait une imposition forfaitaire différenciée, seule à même de concilier l'efficacité et un critère d'équité, quel qu'il soit. Par ailleurs, la théorie pigouvienne des externalités et de leur internalisation propose de faire de la fiscalité indirecte un instrument d'égalisation du coût privé et du coût social des choix individuels dans tous les cas où les deux sont perçus comme sensiblement différents, les domaines d'application de ce principe étant principalement la santé publique et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, mais aussi, peut-être, les biens publics mondiaux si l'on parvient à en donner une définition précise et acceptable par le plus grand nombre de pays.

1.6.1. Les rentes de localisation

En économie ouverte, la possibilité de l'imposition des rentes est limitée par la mobilité des détenteurs : ainsi, bien qu'il puisse paraître souhaitable d'imposer les rentes des personnes, ou celles qui découlent de conditions de concurrence imparfaite de certaines entreprises, la faculté, pour ces contribuables, d'échapper à l'impôt en changeant de résidence ou en se délocalisant empêche souvent d'avoir recours à ce type de prélèvement, pourtant théoriquement peu coûteux en termes d'efficacité économique.

Mais à l'inverse, le fait d'imposer à la source les bénéfices des entreprises peut être interprété comme un moyen de prélever, sur les revenus procurés par le capital productif, une taxe sur la rente de localisation et il est souvent possible d'asseoir le prélèvement sur une rente liée à la localisation.

Les analyses développées dans les compléments A et B en fournissent deux illustrations : dans la première, c'est la fourniture d'un « facteur public » qui procure aux entreprises une rente de localisation, justifiant le prélèvement d'un taux d'imposition supérieur à celui pratiqué à l'étranger ; dans la seconde, c'est essentiellement la taille du marché national qui induit une telle rente de localisation et permet aux grands pays de pratiquer une imposition plus lourde des bénéficiaires des sociétés qui y sont installées.

1.6.2. Orienter la croissance avec les instruments de la fiscalité

La possibilité de recourir à la fiscalité pour modifier les prix relatifs des biens et services, leurs coûts relatifs de production ou les coûts d'usage des différentes consommations intermédiaires ou facteurs de production est bien connue : c'est sur elle que repose l'arsenal pigouvien de taxation, notamment en matière de santé publique et de préservation de l'environnement. Le développement de ces taxes au cours des années récentes a été spectaculaire dans les pays européens (Sénat, 2002) et il est possible, et sans doute souhaitable dans de nombreux cas, de les généraliser, notamment concernant les « écotaxes », comme le souligne le complément C. Mais cette fiscalité est sujette à la concurrence fiscale, dans la mesure où les entreprises qui supportent le prélèvement sont susceptibles de se délocaliser.

En outre, dans la mesure où les taux d'imposition effectifs des bénéficiaires des sociétés dépendent fortement des règles d'amortissement fiscal des différents types d'investissements, il est possible, en différenciant ces règles, de promouvoir certaines activités ou, au contraire, d'en dissuader d'autres, ce qui confère à la détermination de l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés un rôle potentiel d'orientation de la croissance.

1.6.3. L'imposition indirecte et la compétitivité

Après la signature de l'Acte unique, en 1986, le souci d'une harmonisation fiscale a d'abord concerné la TVA et les accises, la persistance d'écarts importants étant alors perçue comme un obstacle au bon fonctionnement d'un marché unifié des biens et services dans lequel les contrôles aux frontières auraient disparu. L'idée que des taux de TVA et des montants d'accises très différents risquaient d'engendrer des fraudes ou des distorsions de concurrence était, en partie, fondée sur la confusion des principes de destination et d'origine : en cas de maintien du premier principe – ce qui fut fait –, le principal problème est celui de la persistance d'une distinction, du point de vue du vendeur, entre ventes sur le territoire national et ventes dans les autres marchés nationaux de l'Union, ainsi que la possibilité de fraudes grâce aux fausses déclarations d'exportation ; en cas d'adoption du second – ce que proposait la Commission européenne –, la TVA aurait changé de nature, devenant un impôt à la production, les écarts de taux engendrant ainsi des distorsions de concurrence et pouvant faire naître un problème de compétitivité. En définitive, la directive TVA de 1991 qui institue le « régime transitoire » (toujours en vigueur !) retient le principe de destination et l'exo-

nération des exportations ; elle ne comporte que quelques règles communes et laisse aux États membres un large degré d'autonomie : deux taux sont autorisés – un taux normal et un taux réduit – l'un et l'autre soumis à un plancher (15 et 5 %, respectivement) ; le classement des produits entre les deux (ou trois, en pratique, avec un taux « super-réduit » ou taux zéro dans certains pays) fait l'objet d'une décision commune⁽¹⁶⁾. Les droits d'accise n'ont, quant à eux, fait l'objet que d'une harmonisation minimale (voir Commission européenne, 2004).

Une douzaine d'années après l'abolition des contrôles aux frontières intérieures du Marché unique européen, il apparaît que les taux des taxes indirectes (TVA et accises) sur les biens et services dans les différents États membres sont demeurés très différents, et qu'aucune tendance à un resserrement des écarts n'est décelable. En maintenant le principe de destination pour la TVA, on a limité les distorsions de concurrence liées aux écarts persistants de taux, tout en favorisant le développement de fraudes dont l'ampleur est probablement grande ; et, hors des zones frontalières, les détournements de trafic semblent minimes. Quant aux droits d'accises, particulièrement importants sur les tabacs, alcools et produits pétroliers, ils sont également très dispersés, ce qui pose des problèmes de détournement de trafic dans les zones frontalières et, dans le cas du tabac notamment, d'une contrebande apparemment croissante.

Dans le cas d'une petite économie ouverte, qui n'influence pas les prix mondiaux des biens échangés et dont les salaires ne sont pas – ou ne sont que partiellement – indexés sur les prix à la consommation, le recours à la TVA pour le financement d'une part importante des dépenses publiques présente des avantages évidents : il permet en effet de faire supporter aux importations – avec une incidence sur les consommateurs nationaux et sur les producteurs du reste du monde qui dépend des élasticités-prix de la demande intérieure et de l'offre mondiale – une part de la charge financière, tandis que les exportations en sont exonérées. Il est vrai, en revanche, que le caractère « régressif » des taxes générales sur la consommation est souvent souligné ; le recours à plusieurs taux, selon la nature des produits, permet en partie de corriger cet inconvénient et de faire de la TVA une taxe plus ou moins proportionnelle⁽¹⁷⁾. Toutefois, le caractère régressif de la TVA a été contesté par Bourguignon et Bureau (1998).

Restent les problèmes spécifiques que posent, en économie ouverte, les impôts indirects pesant sur les coûts de production, dont des exemples em-

(16) Les exemples de la TVA sur les travaux dans les logements anciens, dont le taux a été abaissé à 5,5 % en 1999, d'abord temporairement dans le cadre d'une initiative visant à abaisser les prélèvements indirects sur certains services non échangeables et utilisateurs de main d'œuvre, et, plus récemment, de la TVA sur les services de restauration, finalement maintenue au taux normal de 19,6 %, illustrent bien les difficultés d'un accord unanime sur des modifications de grille.

(17) Signalons que plusieurs des « petits pays » de l'Union européenne – Danemark, Irlande, etc. – ont un taux normal de TVA élevé (25 %), et des taux réduits faibles ou nuls.

blématiques sont l'imposition des carburants à usage professionnel ou la taxation des activités polluantes. Bien que souvent souhaitables, parce qu'elles permettent d'internaliser les coûts externes des activités subissant le prélèvement et donc, la plupart du temps, de réduire les dépenses publiques engendrées par la nécessité d'en combattre les conséquences négatives (voir aussi Bureau, complément D à ce rapport), ces taxes sont victimes de la concurrence fiscale et de l'impossibilité où se trouvent aujourd'hui les pays européens de s'accorder sur des actions concertées en la matière. Les risques de délocalisation des entreprises ou de contraction des secteurs concernés sont en effet tels, dans certains cas, que l'instauration ou l'augmentation de ces taxes apparaît d'une difficulté quasi insurmontable en dehors d'une véritable action collective que les institutions européennes ne favorisent pas, notamment dans le cadre actuel d'une Union nombreuse et hétérogène (voir, notamment, Le Cacheux, 2005).

1.7. Les conditions de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne

L'achèvement du Marché unique, puis le passage à la monnaie unique ont créé, au sein de l'Union européenne, les conditions d'une concurrence fiscale accrue, que l'élargissement de 2004 aggrave encore, à la fois parce que les nouveaux membres ont des systèmes fiscaux et sociaux différents et souvent moins développés et parce qu'il accroît le nombre de pays, rendant encore plus probables les stratégies opportunistes et plus difficiles les choix collectifs. Et ce d'autant plus que la fiscalité a été maintenue, pour des raisons sans doute légitimes, dans le domaine où les décisions continuent d'être prises à l'unanimité. En rendant désormais impossible les dévaluations compétitives, l'unification monétaire a, en effet, fait de la concurrence fiscale le principal instrument des stratégies non coopératives des États (voir Fitoussi, 2000), ce que confirme d'ailleurs l'accentuation des tendances à la baisse de l'imposition sur les assiettes les plus mobiles que l'on observe depuis le début des années 2000. Mais en outre, les petits pays sont, plus que les grands, enclins à opter pour de telles stratégies, à la fois parce qu'ils en tirent de plus grands bénéfices et parce que, nombreux, ils contribuent à aggraver les difficultés de l'action collective dans l'Union européenne (Fitoussi et Le Cacheux, 2005).

En limitant les possibilités d'imposition aux seuls facteurs immobiliers et en poussant à l'application du principe de résidence, la concurrence fiscale tend à faire porter sur les seuls revenus – et patrimoines, si l'évasion fiscale n'est pas un obstacle insurmontable à leur imposition – des ménages l'intégralité du fardeau des prélèvements obligatoires, notamment ceux qui sont destinés à financer la redistribution explicite. Dès lors, le danger est grand de voir les contribuables les plus aisés plaider en faveur d'une restriction de la redistribution, d'un meilleur ciblage, d'une distinction plus claire entre les mécanismes d'assurance et ceux qui relèvent de la solidarité dans le système de protection sociale. Mais cette revendication de clarification, sou-

vent accompagnée de la défection – exit ou « exil fiscal » – d’une fraction des contribuables les plus mobiles, tendra inéluctablement à polariser les mécanismes de redistribution, en distinguant nettement ceux qui en bénéficient de ceux qui les financent, ce qui les rend politiquement moins supportables. La pression est alors forte en faveur de systèmes de protection sociale et de redistribution dans lesquels les aspects à caractère contributif soient actuariellement neutres, tandis que les transferts de solidarité sont réduits. Mais, dans ces conditions, la supériorité des systèmes publics de protection sociale sur les assurances privées – éventuellement obligatoires – n’est pas très évidente : en fait, la mobilité internationale peut être analysée comme un mécanisme de sélection adverse, et a donc des conséquences similaires.

Un éventuel accroissement de la mobilité des personnes au sein de l’espace européen risquerait dès lors d’engendrer, par le jeu de la concurrence entre des systèmes fiscal-socials nationaux caractérisés par des dosages variables d’universalité – dans les prestations sociales (revenu minimum, assurance maladie, allocations diverses) et dans l’accès aux consommations collectives (éducation, etc.) et de contributivité (pour la retraite notamment) –, deux types de mouvements migratoires : d’une part, les personnes sans ressources pourraient être tentées d’établir leur résidence dans les pays où les prestations à caractère universel sont les plus généreuses, tandis que les personnes à revenus élevés s’établiraient – comme on l’observe déjà depuis longtemps – dans les pays leur offrant les meilleures conditions en termes de prélèvements directs sur les revenus ; d’autre part, dans la mesure où la redistribution qu’opèrent les systèmes fiscal-socials et de dépenses publiques ne s’effectue pas seulement entre les individus appartenant à différentes classes de revenus, mais pour chacun d’eux sur l’ensemble de leur cycle de vie, les individus les plus mobiles pourraient être tentés par le « nomadisme fiscal-social », changeant de résidence selon les coûts et bénéfices offerts par chacun des systèmes nationaux aux différentes étapes de la vie. Ce risque est d’autant plus fort que, contrairement aux idées reçues, les systèmes européens de protection sociale sont, en réalité, très différents les uns des autres, dans leurs modalités de financement comme dans la « générosité » de la couverture des différents risques et dans les conditions de contributivité ; et que les structures démographiques et les perspectives de vieillissement des populations européennes, bien que comparables dans leurs grandes lignes, sont, en fait, suffisamment différentes pour que les problèmes de financement et les tensions sur les systèmes ne se posent pas dans les mêmes conditions et au même moment. Si, en réaction à ces évolutions, de tels comportements de « nomadisme fiscal-social » devenaient plus fréquents⁽¹⁸⁾, ils remettraient inévitablement en cause les

(18) Même s’il est évident que la majorité des individus en Europe est relativement peu mobile, les comportements évoqués ici pourraient concerner, d’une part, les frontaliers dont le choix de résidence n’est pas très contraint, d’autre part les cadres supérieurs et titulaires de hauts revenus, ces derniers étant précisément ceux sur lesquels s’appuient les systèmes nationaux pour supporter une part importante du financement.

mécanismes de solidarité financière qui fondent, plus ou moins explicitement, le financement des dépenses publiques et de la protection sociale dans tous les pays de l'Union⁽¹⁹⁾.

Soulignons enfin que l'une des implications les plus frappantes de la théorie de la fiscalité optimale, qui analyse les conditions de l'arbitrage entre efficacité et équité, pour l'imposition des revenus d'activité des personnes dans une économie fermée, concerne la répartition des taux marginaux d'imposition : leur structure optimale est en forme de U, c'est-à-dire qu'il convient de pratiquer des taux d'imposition marginaux effectifs élevés sur les contribuables dont les revenus – par hypothèse égaux aux productivités marginales – sont faibles, des taux relativement faibles sur les revenus des contribuables situés au milieu de la répartition des revenus, c'est-à-dire les classes moyennes, qui sont nombreuses et dont les productivités marginales sont déjà relativement élevées, et des taux effectifs élevés pour les contribuables situés en haut de l'échelle des revenus, parce qu'ils sont relativement peu nombreux (voir Mirlees, 1971 et Piketty, 1998). Ces conclusions reposent, en réalité, sur les élasticités des diverses portions de l'assiette imposable aux taux marginaux effectifs d'imposition.

La transposition de cette analyse à l'économie ouverte modifie les conclusions d'une façon tout à fait intuitive : parce que l'ouverture économique et financière accroît la mobilité des assiettes dont les propriétaires sont les bénéficiaires des revenus les plus élevés – qu'ils soient salariés avec des salaires élevés, créateurs ou chefs d'entreprises, ou détenteurs de patrimoine –, soit parce qu'ils peuvent délocaliser leurs capitaux ou leurs activités, soit parce qu'eux-mêmes choisiront de résider à l'étranger, l'élasticité de ces assiettes aux taux d'imposition est plus forte qu'en économie fermée ; elle l'est peut-être aussi pour les revenus des détenteurs de revenus modestes, dans la mesure où ceux-ci font preuve d'une certaine mobilité internationale (comme l'atteste le nombre de travailleurs français dans l'hôtellerie – restauration au Royaume-Uni, par exemple) ; la structure fiscale optimale d'une économie ouverte sera donc caractérisée, toutes choses égales par ailleurs, par des taux marginaux effectifs plus faibles qu'en économie fermée sur les titulaires de bas et de hauts revenus, et donc, si l'on vise un rendement similaire, sur des taux moyens relativement plus élevés sur les revenus moyens.

1.8. Note sur les réformes fiscales conduites aux États-Unis au XX^e siècle

Il est apparu dans cette section que la compétitivité fiscale française est très mauvaise car elle est hyperconcentrée sur les facteurs les plus dynamiques, mais comme la base est très étroite, les recettes sont faibles, ce qui rend d'autant plus facile une réforme qui aurait des effets spectaculaires.

(19) Ce paragraphe s'appuie sur l'analyse de la concurrence fiscale dans Le Cacheux, 2000a.

Compte tenu de ce constat, *peut-on* tirer quelques enseignements de l'analyse des très nombreuses et très importantes réformes fiscales intervenues aux États-Unis au XX^e siècle.

Le *Tax Reform Act* (TRA) 1986 est analysé à l'annexe 5. Les principaux enseignements à retenir sont les suivants. Parce que le TRA 1986 a organisé simultanément une forte baisse des taux nominaux et une augmentation importante des assiettes, tout en supprimant de nombreuses niches fiscales, les taux marginaux effectifs sur les revenus moyens et élevés ont peu baissé, voire augmenté sur les hauts revenus incluant une part importante de plus-values à long terme, et les taux moyens d'imposition ont augmenté sur les revenus élevés avec le renforcement de l'imposition minimale. Les Américains sont soumis au calcul de deux impositions sur le revenu : l'IRPP et un impôt minimal et doivent acquitter le plus élevé des deux.

Le TRA 1986 n'est que l'une des réformes fiscales majeures intervenues aux États-Unis au cours du dernier siècle, alternant fortes baisses et hausses de la fiscalité. En comparant les années vingt et quatre-vingt, au cours desquelles la baisse a été franche, on note que les revenus déclarés augmentent significativement quand les taux marginaux baissent franchement. Ceci ne permet pas de préjuger si les recettes fiscales vont augmenter ou baisser.

Il apparaît toutefois que si les taux marginaux baissent fortement tandis que les assiettes s'élargissent tout aussi nettement et que les niches se réduisent ou disparaissent, non seulement les recettes fiscales ne vont pas suivre l'évolution des taux marginaux en proportion, mais elles évoluent fortement en sens contraire. Surtout si l'on introduit des taux minima d'imposition ou des prélèvements à la source portant sur la quasi-totalité des revenus distribués sur un territoire.

À l'inverse, des baisses successives de faible ampleur des taux marginaux, sans réduction des niches et sans accroissement des assiettes, peuvent conduire à des résultats décevants en termes de hausse des revenus imposables.

Pour résumer, l'expérience américaine semble indiquer que pour limiter le coût, en termes de recettes fiscales, d'une baisse des taux marginaux d'imposition, il vaut mieux baisser les taux significativement, en augmentant les assiettes et en réduisant/éliminant les niches, que de les baisser graduellement.

1.9. Conclusion

La France fait face à des risques majeurs de délocalisation de ses bases d'imposition et de ses activités. Sa fiscalité frappe très fortement les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles alors que la concurrence fiscale, qui dérive directement de la nature du marché unique européen, ne peut que s'exacerber à brève échéance.

Une réforme qui abaisserait fortement les taux marginaux nominaux d'imposition, tout en élargissant les bases et en supprimant les niches fiscales, peut maintenir le niveau actuel de recettes, voire l'améliorer, tout en rendant le système fiscal français compétitif pour développer une économie de la connaissance et de l'innovation et favoriser le développement des gazelles, ces PME en croissance, qui sont la vraie source de création de richesses et d'emplois.

2. Une réforme fiscale pour la France

La section 1 a montré que, loin d'être une évolution, opérant contre la volonté des pays membres et des autorités de l'Union européenne, la concurrence fiscale est inscrite dans le fonctionnement actuel du Marché unique dont elle constitue un élément clé ; et son accentuation est revendiquée par une majorité d'États membres de l'Union et encouragée par la Commission européenne. Or, si la France n'est pas en position favorable dans la concurrence fiscale européenne, ce n'est pas tant en raison du poids global de ses prélèvements obligatoires que de l'extrême concentration de sa fiscalité sur les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles. Plus précisément, ce sont surtout :

- la concentration de quelques impôts (IRPP, ISF, IS) sur les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles ;
- la nature de l'assiette fiscale pour la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires qui posent problème en termes de compétitivité fiscale.

Mais comme les impôts hyper-concentrés sur les facteurs dynamiques ou les impôts à assiette problématique ont un rendement global limité, la marge de manœuvre pour réaliser en France une réforme fiscale ayant un effet spectaculaire sur la compétitivité fiscale du pays pour un coût en termes de recettes faible ou nul, voire avec un rendement supérieur, est considérable.

C'est le *paradoxe de la compétitivité fiscale française* : elle très mauvaise car la fiscalité est concentrée sur les facteurs les plus dynamiques mais, parce que la base est très étroite, les recettes sont faibles, ce qui rend d'autant plus facile une réforme qui aurait des effets spectaculaires : passer d'une situation inefficace à une situation plus efficace constituerait bien une amélioration parétienne, procurant un gain net.

La réforme fiscale s'impose donc à un double titre :

- favoriser la croissance en réduisant la charge fiscale pesant sur les facteurs de production les plus dynamiques, pour tous les segments de la population active et pour toutes les formes d'accumulation de capital ;
- mettre la France en position de résister à la concurrence fiscale qui va dominer le fonctionnement du Marché unique au cours des prochaines années.

Ces deux objectifs sont évidemment cohérents entre eux car les facteurs de production les plus dynamiques sont aussi potentiellement les plus mobiles, notamment pour ce qui concerne le capital, les jeunes travailleurs les plus entreprenants et les chefs d'entreprise, *managers*, ingénieurs et chercheurs aux capacités en pleine adéquation avec les demandes des institutions d'excellence ou des marchés.

La section 1 a également fait apparaître que, dans la mesure où la majorité des pays membres de l'Union européenne s'orientent vers des systèmes d'imposition à larges bases et faibles taux, voire vers un taux d'imposition unique, le poids économique et médiatique des taux nominaux d'imposition devient crucial dans la compétition fiscale. Parce que nous plaçons la réforme souhaitable sous la triple exigence de l'efficacité, de l'équité horizontale et de l'équité verticale, nous ne retiendrons pas la voie du taux unique d'imposition qui ne permet pas de respecter l'objectif d'équité verticale. Mais pour nous donner des armes dans la compétition fiscale, nous partirons du calcul du taux technique d'imposition qui est le taux d'équilibre sous-jacent au système actuel. Puis, en intégrant les acquis du raisonnement économique sur les caractéristiques économiques spécifiques des pays moyens, par rapport aux petits pays, dans un marché unique, nous reconstruirons un système fiscal cohérent permettant d'atteindre tous les objectifs d'efficacité et d'équité que nous nous sommes donnés.

Notre recherche d'un système fiscal favorisant une croissance équitable débouche néanmoins sur un système fiscal équilibré, et bénéficiant même d'une certaine élégance théorique et pratique, dans la mesure où le taux d'imposition d'équilibre sous-jacent au système français actuel se trouve être extrêmement proche du taux d'imposition tendanciel des petits pays membres du marché unique. C'est l'un des apports clés de notre travail de simulation, inscrit dans une démarche d'analyse économique au service d'une croissance équitable, que de faire ressortir ce point compte tenu de la nature de la question que nous avons posée.

2.1. Simulations « macro-comptables » du système fiscal et taux d'équilibre

Afin d'imaginer des pistes d'évolution possible du système fiscal français, il faut d'abord préciser les principes devant guider la recherche d'un nouveau système fiscal, qui soit à la fois juste et compétitif dans le contexte de la concurrence fiscale en Europe, puis évaluer l'ampleur des évolutions possibles.

2.1.1. Principes devant guider la réforme

Tout l'intérêt de réfléchir à une réforme fiscale d'ensemble « à froid », c'est-à-dire avant que les effets de la concurrence fiscale ne soient devenus insupportables en termes de délocalisation de bases d'imposition et d'activités, vient de ce que l'on peut définir les principes devant guider la

réforme. « À chaud », c'est-à-dire après que des délocalisations importantes auront conduit à des transferts massifs de fiscalité des facteurs de production les plus mobiles vers les moins mobiles, il n'y a plus de principes qui vailent mais de simples adaptations à mettre en œuvre, y compris celles que l'on peut réprover.

Trois objectifs sont classiquement assignés à une réforme fiscale dans une démocratie moderne : équité, efficacité et simplicité.

Définissons quelques termes. On distingue l'équité horizontale de l'équité verticale de l'imposition. L'équité horizontale veut que deux personnes « identiques » soient traitées de la même façon, ce qui laisse une marge d'appréciation sur les critères de différenciation admissibles. Mais pour simplifier la notion d'équité horizontale, on peut considérer qu'elle est atteinte si deux individus ayant les mêmes revenus, quelles que soient les sources de ces revenus, paient une charge fiscale équivalente, même si elle n'est pas identique et dépend de l'utilisation de ces revenus – la collectivité ayant intérêt à encourager certaines formes d'utilisation du revenu plutôt que d'autres. L'équité horizontale veut également que le calcul de la charge fiscale tienne compte du nombre d'unités de consommation par foyer fiscal. Le système du quotient familial intégré à l'IRPP a justement pour objet de prendre en compte le nombre d'unités de consommation par foyer fiscal.

L'équité verticale suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres.

L'imposition est efficace lorsque le coût de collecte est faible, en proportion des sommes collectées, et les distorsions induites dans l'économie par l'impôt sont les plus limitées possibles. Les impôts sont supposés clairement définis, non arbitraires et suffisamment bien acceptés par les contribuables pour qu'ils déclarent le plus « spontanément » possible leurs revenus.

En *économie fermée*, les distorsions induites par les impôts résultent de ce que les prix perçus par les producteurs et les consommateurs diffèrent et de ce que l'utilité relative travail-loisir est modifiée. Hors fiscalité, l'équilibre concurrentiel est Pareto-optimal car chaque consommateur égalise ses taux marginaux de substitution (rapports des utilités marginales de chaque bien) aux prix relatifs, chaque entreprise égalisant ses taux marginaux de substitution technique aux mêmes prix relatifs. Avec la fiscalité, les prix relatifs perçus par les différents agents divergent et l'équilibre ne conduit plus à l'égalisation des taux marginaux de substitution : ce n'est plus un optimum de Pareto (voir Salanié, 2002). En ce qui concerne l'arbitrage travail-loisir, des taux marginaux d'imposition élevés sur le revenu déclaré découragent le travail déclaré et favorisent le travail non déclaré et le loisir.

En *économie ouverte*, les facteurs mobiles de production et les détenteurs de patrimoine font un arbitrage entre les différents pays dans lesquels ils considèrent pouvoir vivre ou investir sur la base de l'écart relatif entre le poids de la fiscalité et les biens publics offerts en contrepartie. La perception de cet écart relatif affecte les stratégies des détenteurs des bases fisca-

les mobiles qui cherchent à maximiser les biens publics consommés en minimisant le coût fiscal qui leur est imputé.

Pour ce qui est de la simplicité, on peut souhaiter éliminer toutes les mesures spécifiques qui compliquent la déclaration et le calcul de l'impôt, notamment les niches fiscales résultant de démarches, certes légales, mais compliquées, des contribuables. La baisse des taux marginaux vise, notamment, à permettre l'élimination des mesures spécifiques ou à en réduire l'attrait.

Les principes qui doivent guider la réforme du système fiscal français (SFF) pourraient donc être les suivants :

- dans un premier temps, la réforme ne doit pas affecter le niveau des prélèvements obligatoires (44,0 % du PIB en 2002) afin de continuer d'assurer le même niveau de prestations publiques et de protection sociale qu'avant la réforme ;
- le SFF doit être efficace au triple sens suivant :
 - les distorsions induites par les impôts doivent être les plus faibles possibles, ce qui suppose de modifier le moins possible les prix relatifs entre les biens et services et entre travail déclaré, non déclaré et loisir ;
 - la fiscalité sur les facteurs mobiles de production doit tenir compte de l'imposition qui frappe ces mêmes facteurs dans les pays concurrents afin de ne pas inciter à la délocalisation des bases d'imposition et des activités ;
 - le coût de collecte doit être aussi faible que possible et les impôts doivent avoir le plus haut niveau d'acceptabilité sociale possible, en évitant notamment les déclarations, portant atteinte à la vie intime des contribuables, qui pourraient être détournées de leur objet d'administration d'un système fiscal moderne et juste ;
- le SFF doit être équitable au double sens de l'équité verticale (les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres) et de l'équité horizontale (deux personnes ayant les mêmes revenus paient une charge fiscale équivalente) ;
- le SFF doit être simple à comprendre et à administrer, pour les contribuables, comme pour l'administration fiscale.

On peut considérer que les impôts, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur une très large assiette, avec les taux moyens et marginaux les plus faibles possibles. Les impôts proportionnels à taux réduits sont considérés comme les plus efficaces dans la mesure où ils sont faciles à collecter et modifient le moins possible les comportements des acteurs économiques. Mais l'efficacité doit se conjuguer avec l'équité pour rendre la fiscalité acceptable par le corps social.

Pour qu'un système fiscal faisant appel, à titre principal, à des impôts à large assiette avec les taux moyens et marginaux les plus faibles possibles, reste juste, il faut donc s'assurer que deux conditions sont respectées :

- il doit y avoir au moins un impôt qui reste progressif, tel que l'IRPP en France. Même si le nombre de tranches est limité, la progressivité doit rester marquée entre les revenus les plus faibles et les plus élevés ;

- les taux moyens d'imposition des revenus les plus élevés doivent rester significatifs, ce qui suppose, soit de fortement limiter l'effet des niches fiscales (individuellement ou prises ensemble), soit de fixer un impôt minimum (voir l'annexe 5).

Rappelons que l'équité du système fiscal ne se mesure pas seulement à la progressivité de l'imposition mais également à l'affectation des dépenses. En France, le système de santé, largement financé par des cotisations proportionnelles, bénéficie de plus en plus uniformément à tous les ménages. De plus, un nombre croissant d'allocations publiques sont soumises à des conditions de ressources.

Les cotisations sociales, essentiellement proportionnelles aux salaires, sont lourdes en France : 16,3 % du PIB, contre 13,2 % du PIB, en 2002, pour la moyenne pondérée des autres pays membres de la zone euro (voir tableau 1). De même, les impôts prélevés sur les biens et services représentent un montant important (11,2 % du PIB, en 2002, en France, comme dans la zone euro hors France). Les impôts sur les biens et services comprennent des taxes *ad valorem*, comme la TVA, et des taxes spécifiques (montant fixe par unité de biens ou de facteurs de production).

Aussi lourds soient-ils, ce qui ne fait que refléter les choix collectifs de chaque pays, les cotisations sociales et les impôts sur les biens et services, étant forfaitaires ou proportionnels, sont triplement efficaces :

- ils introduisent les distorsions les plus faibles possibles, à recettes données, dans les choix des agents économiques ;
- ils frappent également les assiettes mobiles et non mobiles, mais sans cibler spécifiquement les assiettes les plus dynamiques (sauf pour l'effet du déplafonnement total des cotisations d'assurance-maladie employeur sur les très hauts salaires) ;
- ils ont un coût de collecte faible et ne comportent pas de déclarations révélant des informations intimes sur les personnes : les cotisations sociales sont assises sur des revenus qui sont déclarés par ailleurs et l'essentiel des impôts sur les biens et services sont anonymes.

14. Prélèvements obligatoires en 2002 (hors cotisations sociales et impôts sur les biens et services)

	<i>En % du PIB</i>	
	France	Zone euro (hors France)
Impôts sur le revenu et les bénéfices	10,5	11,7
Impôts sur le patrimoine	3,3	1,5
Taxe sur les salaires	1,1	0,1
Autres (77% de TP pour la France)	1,6	0,9

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2004.

Dans la mesure où notre rapport envisage une réforme du SFF pour qu'il soit juste et efficace, tout en permettant à notre pays de résister à la concurrence fiscale qui cible les facteurs de production mobiles, il apparaît judicieux, dans ce contexte précis, de laisser, dans l'immédiat, les cotisations sociales et les impôts sur les biens et services hors du champ de la réforme. Il apparaît néanmoins que si les conditions de la concurrence fiscale et sociale s'aggravent au sein du marché unique ou du fait de la globalisation de l'économie, un rapport complémentaire devra être fait, le moment venu, sur au moins deux points :

- dans la mesure où le déplafonnement total des cotisations d'assurance-maladie employeur sur les hauts salaires éloigne très fortement la structure de financement de l'assurance-maladie d'un financement fondé sur les risques plutôt que sur les revenus, on pourrait assister à un assèchement du financement de l'assurance-maladie par délocalisation des gros salaires. Cette évolution pourrait conduire à imposer en catastrophe, à un moment pour l'instant indéterminé, un financement influencé majoritairement par les risques. Afin d'éviter cet écueil, il faudrait réfléchir à la ré-introduction d'un plafonnement des cotisations maladie employeur sur les salaires trois ou cinq fois supérieurs au SMIC ;

- le financement de la dépense publique par la TVA a pu apparaître au cours des deux dernières décennies comme régressif car il frapperait plus que proportionnellement les revenus faibles et moyens, à forte composante de consommation, que les gros revenus à forte composante d'épargne. Ce préjugé dramatique est doublement faux. D'une part, l'épargne est le fruit d'un revenu qui a été fiscalisé ou d'un capital qui est la somme de revenus ayant été fiscalisés. De plus, l'épargne sera frappée par la TVA lorsqu'elle sera consommée. Enfin, l'épargne finance l'accumulation de capital qui permet l'essor de l'emploi. D'autre part, la TVA est acquittée par tous les biens et services consommés sur le territoire, y compris ceux produits hors du territoire. Financer notamment une partie de la protection sociale par la TVA, plutôt que par des cotisations sur le travail résident, permet de transférer une partie du financement de la protection sociale sur le travail et le capital non-résidents. La TVA, dans un monde de concurrence fiscale et sociale, est ainsi devenue le seul rempart envisageable permettant de protéger le travail résident, indépendamment des politiques actives (investissement productif, formation et R&D) qui en assurent le fondement compétitif. Tous les pays du nord de l'Europe, qui ont des systèmes économiques compétitifs et des systèmes sociaux très développés, font un large usage de la TVA. Il est temps, en France, de redécouvrir les avantages économiques et sociaux de la TVA qui complètent ses avantages techniques. La TVA, inventée en France, est plus que jamais un impôt d'avenir, juste, intelligent et social.

Si nous laissons les cotisations sociales et plus encore la TVA, hors du champ immédiat de réforme, la direction d'évolution de ces deux impôts, pour favoriser l'emploi, la création de richesse et la justice sociale, est néanmoins plus que claire : il faut continuer de réduire les charges salariales et il faut augmenter la TVA. La réforme de la TVA exigera d'éliminer des clau-

ses d'exception qui n'ont plus de justification : pourquoi imposer différemment la restauration assise et la restauration « ambulatoire » ? Une recherche d'optimisation de la structure de la TVA, avec trois taux simples (par exemple, 10 % pour un panier étroit de consommation d'urgence, 15 % pour la consommation de biens à forte composante de travail dans la valeur ajoutée, et 20 %, voire plus, pour tous les autres biens), doit être entreprise le plus rapidement possible si l'on veut réellement protéger l'emploi en France.

La réforme des impôts qui gênent le plus le développement d'une économie de la connaissance et de l'innovation et qui handicapent la France dans la concurrence fiscale européenne, n'épuise pas le sujet de l'optimisation de la structure fiscale et du lien fiscalité/dépense. La mise en place d'impôts « intelligents » est de nature à réduire la dépense publique : c'est particulièrement vrai des éco-taxes appliquées à la lutte contre les pollutions.

Dominique Bureau montre, dans son complément, qu'une politique environnementale fondée sur le signal-prix modifié par la fiscalité, plutôt que sur la réglementation, permet de minimiser les coûts de protection à objectif environnemental donné, « avec un facteur de gain qui s'établit usuellement dans des proportions allant de 2 à 10. » *A contrario*, il suggère que lorsque l'optimisation des impôts n'a pas eu lieu, ceci conduit à développer des interventions publiques directes pour corriger ces distorsions. Leur efficacité est souvent sujette à caution car, l'instrument choisi n'étant pas le plus approprié, se met en place un cercle vicieux : besoin de dépense à financer excessif ; accroissement des distorsions fiscales associées à ce besoin de financement.

Si l'optimisation de la structure fiscale et le recours aux impôts intelligents doivent permettre de réduire indirectement la dépense publique, il n'en reste pas moins vrai qu'il faudra que notre pays s'attache :

- à améliorer ses procédures budgétaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ;
- à moderniser les pratiques managériales dans l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités locales et Sécurité sociale), en mettant en place des agences publiques (dotées d'objectifs précis, de responsables désignés disposant d'un vrai pouvoir de gestion, de moyens mesurés et de procédures d'évaluation), et en instituant notamment un intéressement des personnels aux bénéfices de la réforme ;
- à spécialiser les différents niveaux d'intervention publique pour éviter les recouvrements de missions.

La réforme du Système fiscal français n'est qu'un élément de la transformation du contrat social français capable de remettre notre pays sur le chemin de la croissance. Mais c'est un élément clé de cette nécessaire transformation.

Compte tenu des considérations précédentes, nous allons centrer notre attention sur la réforme des prélèvements hors cotisations sociales et impôts

sur les biens et services, au sens du tableau 14. Il s'agit des impôts qui frappent notamment les facteurs mobiles (impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine) et des impôts qui posent problème en termes de compétitivité fiscale, compte tenu de leur assiette fiscale (taxe professionnelle et taxe sur les salaires).

2.1.2. Simulations « macro-comptables »

Le cadre est posé : réformer le SFF, à recettes constantes la première année, afin de le rendre efficace, équitable et simple à administrer, pour mieux dynamiser la création de richesses en France et résister à la concurrence fiscale européenne. Le champ de la réforme concerne les impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, ainsi que la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires.

L'objet de cette section est d'évaluer les conditions d'une réforme des principaux impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, à recettes constantes, sur la base des grandeurs macroéconomiques de 2002.

Les impôts concernés sont les suivants :

- pour les ménages : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt proportionnel sur les plus-values, la contribution sociale généralisée (CSG), l'ISF et les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ;
- pour les entreprises, l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Le principe de la simulation est le suivant :

- l'impôt sur le revenu doit rester un impôt progressif avec trois tranches d'imposition, en contrepartie de la suppression de la plupart des niches fiscales actuelle, mais avec le maintien du quotient familial. L'IRPP est calculé après prélèvement de la CSG qui serait totalement déductible du revenu imposable ;

- la question posée est de calculer le taux unique d'imposition de x % qui, pour les impôts concernés et sur la base des revenus de 2002, donnerait les mêmes recettes que ces impôts en 2002. Ce taux unique est un taux technique d'évaluation du point d'équilibre du SFF actuel. Il sert de simple base technique pour concevoir le système futur. Il est, pour chaque catégorie d'impôt, une moyenne des taux effectifs et ne doit pas être interprété comme étant lui-même un taux effectif ;

- ces remarques étant faites, le taux à calculer conduirait à une chute considérable des taux marginaux et entraînerait une hausse de l'imposition des revenus les plus faibles qui ne paient pas actuellement d'impôt. Pour éviter ce problème, et afin de construire un nouveau SFF équitable, nous imposons une contrainte supplémentaire de simulation : l'abattement sur les revenus pour le calcul de l'IRPP avec le système de quotient familial doit doubler par rapport au niveau actuel d'environ 4 000 euros par part. Selon les simulations, nous retiendrons un abattement de 7 500 ou 10 000 euros par part ;

- l'ISF est aujourd'hui un impôt qui rapporte peu, tout en freinant le développement de l'économie de la connaissance et de l'innovation et celui

des gazelles, ces PME en forte croissance qui créent les richesses et l'emploi. De plus, c'est un impôt inquisiteur au sens de la divulgation d'informations extrêmement personnelles sur la vie intime des contribuables. L'imposition sur le capital reste néanmoins légitime, à condition de porter sur les revenus de ce capital. Le revenu moyen observé des ménages qui sont dans la première tranche de l'ISF est de l'ordre de 50 000 euros par part (il s'agit d'une évaluation car l'ISF est un impôt par foyer fiscal). L'idée est de transformer l'impôt sur la fortune en un *Impôt sur les revenus de la fortune (IRF)* et de créer une tranche spécifique de l'IRPP, au taux de y %, au-delà d'un revenu imposable de 50 000 euros par part, qui rapporte en brut ce que rapporte actuellement l'ISF, soit davantage en net, compte tenu de la très forte baisse du coût d'administration de l'IRF par rapport à l'ISF.

Nous avons indiqué, dès l'introduction, qu'une réforme à recettes constantes, ayant la structure retenue ici pour les raisons évoquées en section 1, et respectant l'équité parmi les ménages conduit à augmenter l'imposition des ménages à revenus moyens et supérieurs. Nous nous sommes imposés qu'aucun décile de revenus ne subisse une perte de revenu supérieure à 5 %. Toutefois, si l'on considère qu'une baisse des taux marginaux d'imposition des revenus des ménages et du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés doit conduire à une hausse du taux de croissance de l'économie et donc à une augmentation des recettes fiscales, on peut aussi proposer une réforme telle qu'aucun centile de revenus des ménages ne paie davantage d'impôts sur le revenu. Nous nous imposons alors qu'aucun décile de revenus ne bénéficie d'un gain de revenus supérieur à 5 %. Pour imposer cette dernière règle dans toutes les simulations, nous cherchons le taux x' tel que le décile de revenus les plus élevés n'ait jamais un gain de revenus supérieur à 5 %, x' s'appliquant au taux marginal d'imposition, c'est-à-dire au taux de la plus haute tranche.

Au total, l'IRPP serait à trois tranches :

- une tranche d'imposition à 0 % jusqu'à 7 500 ou 10 000 euros par part, insufflant tout à la fois une forte dose de progressivité à l'IRPP et une grande équité au bénéfice des bas revenus ;
- une tranche d'imposition à x %, entre 7 500 ou 10 000 euros et 50 000 euros de revenus par part ;
- une tranche à $x + y + x'$ % au-delà de 50 000 euros par part, y % étant le taux de l'impôt sur les revenus de la fortune et x' le taux d'équité verticale (aucun décile ne doit enregistrer un gain supérieur à 5 %).

Le taux de x % s'appliquant à la CSG, et pour que le nouveau SFF soit équitable, il serait créé un crédit d'impôt plafonné par foyer fiscal de 600 euros pour une personne seule et de 1 200 euros pour un couple ou parent isolé. Par exemple, si une personne seule doit 1 500 euros de CSG, elle n'acquiesce que 900 euros. Si elle doit 400 euros, elle ne paie rien.

La Prime pour l'emploi (PPE) serait maintenue, telle qu'elle existait au 1^{er} janvier 2005, afin d'encourager l'activité.

Le quotient familial est non seulement maintenu pour assurer l'équité horizontale en prenant en compte le nombre d'unités de consommation par foyer fiscal, mais il a une place centrale dans le système fiscal.

Le nouveau SFF est alors d'une extrême simplicité :

- deux abattements seulement pour tout le système : un abattement de 600/1 200 euros sur la CSG et un abattement de 7 500 ou 10 000 euros (selon les scénarios) pour la première tranche de l'IRPP. La PPE fonctionne comme un second crédit d'impôt au bénéfice de ceux qui travaillent ;
- un IRPP à trois tranches, dont la tranche d'impôt sur les revenus de la fortune. L'ISF serait supprimé. La troisième tranche comprend également l'imposition d'équité verticale x' ;
- un taux x % commun pour la deuxième tranche de l'IRPP, l'IS, la CSG, l'impôt sur les plus-values et les droits de mutation à titre gratuit.

Les résultats de la simulation pour 2002 donnent un taux $x = 13$ % pour un abattement de 7 500 euros par part à l'IRPP et un crédit d'impôt de 600/1 200 euros pour la CSG, $y = 5$ % et $x' = 10$ %. Ces taux techniques doivent être considérés comme tels⁽²⁰⁾. Ils ne peuvent être interprétés que dans le contexte des hypothèses utilisées. Ils rendent possibles plusieurs scénarios d'évolution des taux effectifs.

2.1.3. Hiérarchie des taux d'imposition

Le nouveau SFF serait construit sur un taux technique central de 13 %.

Les principaux taux d'imposition varieraient de :

- 0 % (taux sur l'abattement de 7 500 euros par part sur l'IRPP) ;
- 13 % (taux central du système), taux de la CSG, de la première tranche de l'IRPP (entre 7 500 et 50 000 euros par part), et de l'impôt sur les plus-values de long terme ;
- 18 % pour le taux d'IS, le taux de prélèvement libératoire « normal » et le taux d'imposition des plus-values à court terme ;
- 13 % de CSG + 13 % sur 87 % du revenu initial pour le taux normal de l'IRPP, soit 24,31 % pour le taux central de l'IRPP (CSG déductible comprise) sur les classes moyennes. Mais le taux psychologique sur revenu après CSG serait de 13 % ;
- 13 % de CSG + 28 % sur 87 % du revenu initial pour le taux marginal de l'IRPP, soit 37,36 % en incluant l'impôt sur les revenus de la fortune. Mais le taux marginal psychologique après CSG serait de 28 % au-delà de 50 000 euros de revenus par part, avec suppression de l'ISF remplacé par l'IRF.

(20) Ils sont donnés sous la seule responsabilité des auteurs, qui ont bénéficié, pour les calculer, d'éléments fournis par le Service des politiques publiques de la Direction générale du trésor et de la politique économique.

En contrepartie, suppression de toutes les niches fiscales, abattements et autres dispositions de toutes natures : maintien du quotient familial, pour des raisons constitutionnelles, le Conseil constitutionnel ayant fait de la prise en compte des charges de famille un élément clé de l'équité fiscale ; maintien de la PPE pour encourager l'activité.

Le SFF inclurait un crédit d'impôt de 600/1200 euros sur la CSG (plafond majoré dans les variantes au scénario de base), un abattement de 7 500 euros par part sur l'IRPP et le versement de la PPE afin d'assurer l'équité fiscale.

L'IRPP à trois tranches reste fortement progressif sur le revenu déclaré, après CSG déductible :

- 0 % jusqu'à 7 500 euros de revenus par part ;
- 13 % de 7 500 euros à 50 000 euros de revenus par part ;
- 28 % au-delà de 50 000 euros de revenus par part, donnant un taux marginal de 37,36 %, qui est quasiment le triple du taux technique central.

2.2. Quelle réforme fiscale ?

Le calcul des taux techniques x , y et x' ne préjuge pas de la réforme fiscale à mettre en œuvre qui doit prendre en compte de nombreux autres éléments d'environnement.

2.2.1. Impact sur les ménages

Avec les coefficients calculés, le taux marginal de l'IRPP, CSG déductible comprise, passerait à 37,4 % (13 % de CSG déductible et une imposition de 28 % sur 87 % du revenu donnent un taux global de 37,36 %). Les déciles de revenus 3 à 9 (les déciles croissants correspondent à des revenus croissants par unité de consommation) perdent en moyenne de 3 à 4,5 % de revenu disponible. Les déciles 1 et 10 gagnent respectivement 0,4 et 0,9 % de revenu disponible. Au total, les ménages perdent presque 1,1 % de PIB en revenus après impôts et les entreprises ont un gain de 1 % du PIB en baisse d'imposition (ce qui donne une légère hausse des PO de moins de 0,1 % du PIB). Aucun décile de revenus des ménages ne perd plus de 5 % de revenus en moyenne et aucun ne gagne plus de 1 % de revenus. La France est alors dotée d'un système fiscal qui est favorable à la création de richesses et d'emplois tout en respectant toutes les contraintes d'efficacité et d'équité qui ont été imposées au départ de la simulation.

Notons une fois pour toutes que les ménages sont classés par décile de revenus par unité de consommation, c'est-à-dire par décile de niveau de vie. Mais jusqu'à la fin de cette section et dans l'annexe 6, on ne répétera pas qu'il s'agit de déciles de revenus « par unité de consommation ».

15. Paramètres des deux scénarios retenus et variantes

Paramètres de la CSG		Paramètres de l'IRPP
<i>Paramètres des deux scénarios retenus</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Scénario A 	<p>13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé^(*)</p>	<p>0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<ul style="list-style-type: none"> Scénario B 	<p>12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 900 euros pour une personne seule, 1 800 euros pour un couple ou parent isolé</p>	<p>0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<i>Variantes autour du scénario A</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Variante 1 	<p>13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i></p>	<p>0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<ul style="list-style-type: none"> Variante 2 	<p>13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i></p>	<p>0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<i>Variantes autour du scénario B</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Variante 1 	<p>12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i></p>	<p>0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<ul style="list-style-type: none"> Variante 2 	<p>12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i></p>	<p>0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part</p>

Note : (*) Pour une personne seule (respectivement un couple ou un parent isolé), si le montant de CSG payé sur un an est inférieur à 600 euros (resp. 1 200 euros), alors le crédit de CSG est égal au montant de CSG payé ; s'il est supérieur, le crédit de CSG est de 600 euros (resp. 1 200 euros).

Pour limiter les pertes de revenus des ménages, sans remettre en cause l'équilibre de la réforme (PO constants), nous avons simulé⁽²¹⁾ deux variantes concernant uniquement le crédit de CSG plafonné de 600/1 200 euros (voir première partie du tableau 15). Le scénario central s'appelle désormais scénario A (les simulations sont faites sur la base des comptes nationaux pour 2003). Dans le scénario A1, le plafond du crédit de CSG est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire. Dans le scénario A2, le plafond du crédit de CSG est majoré de 200 euros par demi-part. Le coût du passage de A à A1 est de 2,3 milliards d'euros et le coût de passage de A à A2 est de 4,6 milliards d'euros. Alors que le scénario A conduisait à augmenter les PO de 0,1 % (mesures en faveur des entreprises prises en compte), le scénario A2 conduit à réduire le total des PO de 0,2 % du PIB.

En se focalisant sur le scénario A2, il apparaît que les déciles de revenus 3 à 9 voient leurs pertes instantanées de revenus après impôts réduites à une fourchette de 2 à 4 %. Les déciles 1 et 10 gagnent respectivement 1,4 et 1,2 % de revenu disponible. Sur l'ensemble des dix déciles, la perte moyenne instantanée de revenus est de 2,0 %, mais 79 % des ménages ont une perte égale à 3,8 % de revenu disponible en moyenne tandis que 21 % des ménages ont un gain de 2,5 % de revenu disponible en moyenne (voir l'annexe 6 pour plus de détails).

Dans ce scénario A2, les pertes des personnes seules sont supérieures à celles des familles. Quasiment tous les couples ou parents isolés avec enfants des trois premiers déciles (en partant du bas de l'échelle des revenus) sont gagnants à la réforme. Pour une perte moyenne instantanée de l'ensemble des ménages de 2 %, la perte des ménages de moins de 60 ans est de 1,8 % et celle des ménages de plus de 60 ans reste limitée à 2,6 %. Les auteurs de ce rapport ne voulaient pas que les ménages, essentiellement retraités, de plus de 60 ans fassent les frais de la réforme.

Pour ce qui est de l'économie politique de la réforme, il était clair dès le début de notre travail qu'une réduction massive du taux d'IS, avec maintien du niveau initial de PO, ne pouvait que conduire à une baisse du revenu disponible moyen des ménages. Un abaissement conjoint des taux marginaux pouvait alors conduire à un second transfert des « pauvres » vers les « riches ». C'est exactement ce que la réforme proposée évite en préservant les revenus moyens du premier décile de revenus (celui des revenus les plus faibles), et même en augmentant le revenu disponible moyen des familles des trois déciles de revenus les plus faibles.

De plus, une baisse instantanée de revenu disponible, après réforme, ne signifie pas une baisse générale et permanente de revenus. Les entreprises, qui verraient leur taux d'IS baisser, pourraient compenser une part importante de la baisse instantanée de revenu disponible par une politique salariale plus généreuse. Toutefois, les auteurs de l'étude, conscients des réalités politiques, proposeront plus loin une variante de la réforme de base qui préserve le revenu moyen après impôt, non pas de chaque décile de revenus, mais de *chaque centile de revenus*.

(21) Ces simulations ont été conduites avec le modèle INES de l'INSEE (voir annexe 6).

Au total, nous sommes dans un cas type d'élargissement des bases d'imposition compensant la baisse des taux et donnant des taux moyens par décile peu modifiés (au moins dans le scénario A2), compte tenu des abattements et crédit d'impôt mis en place. Mais en termes de taux nominaux affichés, la réforme proposée ferait de la France un des pays fiscalement les plus attractifs de l'Union européenne pour les facteurs de production les plus mobiles. La transformation de l'ISF en IRF entraînerait un bouleversement des comportements des créateurs de richesse au service du développement d'une économie de la connaissance et de l'innovation.

Insistons sur le phénomène d'interaction entre les taux d'imposition, les assiettes et les niches fiscales. Il faut bien comprendre que, lorsque les bases d'imposition sont étroites et les taux d'imposition élevés, le système fiscal devient si injuste et si inefficace qu'il provoque naturellement la multiplication des niches fiscales afin de rétablir une certaine logique économique, qui plus est socialement acceptable. Mais un système à taux élevés et niches nombreuses est nécessairement opaque et lourd à gérer. Avec une attente forte des acteurs économiques pour des taux nominaux faibles et une structure d'imposition facile à comprendre et à gérer, on doit passer d'un coup du trinôme « bases étroites/taux élevés/niches nombreuses » à un trinôme « bases larges/taux faibles/ niches en tout petit nombre répondant exclusivement à des objectifs d'équité ou d'efficacité globales ». Toutes les niches catégorielles ou sectorielles doivent disparaître.

La nouvelle CSG au taux de 13 % devient *l'impôt de base du nouveau SFF* (en gardant son nom, elle voit son périmètre élargi et devient un *impôt* général sur la totalité des revenus, une sorte de contribution *sociétale* généralisée). Comment s'applique le taux de CSG déductible de 13 % avec crédit d'impôt de 600/1200 euros ? Un exemple est donné pour une bonne compréhension. Soit un couple ayant un revenu, avant CSG, de 30 000 euros, composé de 20 000 euros ayant subi le prélèvement CSG à la source de 13 % et 10 000 euros n'ayant pas subi ce prélèvement (par exemple revenus sous forme de loyers). Il doit 3 900 euros de CSG et son revenu imposable à l'IRPP après CSG déductible est de 26 100 euros, diminué de l'abattement résultant du quotient familial. Le contribuable remplit dans le même document, une déclaration CSG et une déclaration IRPP. En ce qui concerne la déclaration CSG, il déclare devoir 3 900 euros de CSG, moins l'abattement de 1 200 euros, et avoir subi un prélèvement à la source de 2 600 euros. Le foyer fiscal doit verser au Trésor : $3\,900 - 1\,200 - 2\,600 = 100$ euros, au titre de la CSG.

Le complément de Monfront, Paul et Pfister sur la fiscalité de l'épargne montre que le taux moyen effectif de fiscalité sur la totalité des revenus de l'épargne est proche de 12 %, en France, selon la réglementation fiscale en vigueur au début de 2005, mais avec des écarts considérables d'un produit d'épargne à l'autre. Idéalement, on pourrait imaginer de soumettre tous les revenus de l'épargne à la seule CSG nouvelle (taux de 13 %), ce prélèvement, au premier euro sur tous les produits, étant totalement libératoire.

Cette fiscalité minimale ne va d'ailleurs pas de soi, puisque les mêmes auteurs montrent que, pour conserver la neutralité de l'impôt sur une base inter-temporelle, il est préférable de ne pas taxer – du tout – les revenus de l'épargne.

Mais comme il est peu probable que le législateur s'interdise complètement de taxer les revenus de l'épargne, ni même d'instaurer une hiérarchie de privilèges bénéficiant aux produits d'épargne, on pourrait disposer que tous les produits sont soumis au prélèvement de 13 %, ce prélèvement étant libératoire pour quelques produits, comme le livret A. Toutefois, on peut imaginer que le Livret d'épargne populaire reste défiscalisé. Pour les revenus des autres placements, déduction faite du prélèvement de 13 %, les contribuables pourraient alors choisir entre l'intégration à l'IRPP ou un prélèvement libératoire de 6 % (soit un taux de 13 % de CSG déductible + un taux de 6 % sur 87 % du revenu initial).

Le taux de 13 % déductible + 6 % s'appliquerait à tous les produits (hors les quelques instruments soumis au seul prélèvement de 13 %), dès le premier euro de revenu, sans aucune considération de nature ou de destination. La CSG de 13 % serait ainsi prélevée à la source.

En ce qui concerne les plus-values, les plus-values mobilières et immobilières de moins de deux ans seraient taxées au taux de 13 % déductible + 6 % et celles à plus de deux ans à 13 %. Mais on pourrait retenir un taux commun de 13 % si la concurrence fiscale s'aggrave.

En ce qui concerne les DMTG (donations et successions), le calcul de la part nette taxable se ferait selon les règles actuelles et le nouveau barème serait commun. Pour les transmissions en ligne directe, les taux seraient, pour une part nette taxable : inférieure à 10 000 euros au taux de 6 %, comprise entre 10 000 et 50 000 euros au taux de 13 %, comprise entre 50 000 euros et 1 million d'euros au taux de 18 %, et 24 % au-delà de 1 million d'euros. Le taux maximum pour les parents au-delà du 4^e degré et les non-parents serait de 48 %.

2.2.2. Impact sur les entreprises et suggestions de réformes de la taxe professionnelle et de la taxe sur les salaires

L'évaluation technique du taux x d'équilibre permettrait d'envisager l'évolution suivante du triptyque IS/taxe professionnelle/taxe sur les salaires :

- l'enveloppe de baisse de la fiscalité des entreprises de 1 % du PIB a été évaluée avec un taux d'IS de 18 % (tous taux d'IS unifiés à ce niveau) tandis que la taxe professionnelle pourrait être remplacée par une taxe nationale sur la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole de 1,75 à 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,50 à 3 % au-delà. Le produit de la taxe professionnelle pourrait ensuite être réparti en tenant compte des équipements installés et du nombre d'employés de l'entreprise dans chaque collectivité locale, avec neutralité budgétaire pour les collectivités locales lors de la mise en place du système. Cette répartition se ferait en aval de la perception de la taxe, les entreprises n'ayant qu'un seul chèque à faire pour

l'ensemble de leurs activités sur le territoire national, ce qui constituerait une énorme simplification par rapport à la situation de départ. Mais pour simplifier davantage, la taxe professionnelle pourrait être à taux unique par tranche, soit 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,75 % au-delà ;

- la taxe sur les salaires est due par tout employeur non assujéti à la TVA sur 90 % au moins de son chiffre d'affaires (y compris les recettes hors champ d'application de la TVA). L'assiette de la taxe est identique à celle des cotisations de sécurité sociale, au prorata des opérations n'ayant pas ouvert droit à déduction de la TVA sur le total des mêmes opérations et des opérations ayant ouvert droit à déduction de la TVA. Le taux normal de la taxe était, en 2004, de 4,25 % sur la rémunération brute annuelle jusqu'à 6 800 euros, 8,5 % entre 6 800 et 13 600 euros et 13,6 % au-delà. Cette taxe frappe particulièrement les institutions financières et les institutions de recherche et d'enseignement. Elle pourrait être fixée à l'avenir à 4,25 % jusqu'à 8 000 euros, 8,5 % entre 8 000 et 40 000 euros, et rien au-delà.

La mise en œuvre de ces trois mesures (taux d'IS unifié à 18 %, taxe professionnelle à 2/2,75 % de la valeur ajoutée et taxe sur les salaires plafonnée) entraînerait une baisse des recettes fiscales au titre de ces trois impôts la première année de l'ordre d'un point de PIB. Mais on peut penser que ce nouveau régime fiscal pour les sociétés conduirait à une augmentation sensible des bénéfices déclarés par les sociétés. Le coût net pour l'État, au titre de ces trois impôts, serait probablement faible ou nul au bout d'un temps limité. Mais si l'on suppose que ce nouveau régime fiscal devrait conduire à plus d'activité et plus d'emploi, l'effet net, en termes de recettes fiscales, serait rapidement positif pour le Trésor public. Il est vrai que l'on ne dispose pas, sur ce thème, d'évaluations empiriques très étayées pour le cas français et que les études existantes sur des exemples étrangers font apparaître une dispersion importante des résultats. Néanmoins, les travaux les plus récents – et notamment les simulations dynamiques réalisées dans le cadre d'un modèle de croissance, dont les résultats sont discutés par (Mankiw et Weinzierl, 2004) – suggèrent qu'une baisse du taux d'imposition des bénéfices des sociétés pourrait fort bien s'autofinancer partiellement dans des délais raisonnables : selon les calculs de ces auteurs, sur l'économie américaine, 50 % de la perte initiale de recettes fiscales sont récupérés. Ce résultat, qui motive en partie nos propositions de réforme, permet également de justifier le scénario dans lequel l'allègement de la fiscalité sur les ménages et les entreprises conduit, initialement, à une perte de recettes fiscales (*cf. infra*) : l'hypothèse, apparemment raisonnable, est que le surcroît de croissance économique – qui devrait être plus grand en économie ouverte qu'en économie fermée – compensera, au moins partiellement, le manque à gagner fiscal initial.

Pour ce qui est de la pertinence d'un taux d'IS fixé à 18 %, on peut noter que l'Irlande et l'Estonie ont des taux d'IS moyens de 12 à 13 %. On peut penser que ces taux vont devenir la norme pour les petits pays dans l'Union européenne à bref délai. En maintenant un écart de cinq à six points de pourcentage par rapport à ce taux cible, la France prend un risque limité. Le complément B de Gilbert, Lahrière-Révil, Madiès et Mayer montre que les grands pays offrant des marchés importants et des effets d'agglomération

significatifs, peuvent maintenir des taux d'imposition supérieurs à des petits pays périphériques. Mais les phénomènes de délocalisation des bases d'imposition, indépendamment de la localisation des activités, ne permettent pas de maintenir des écarts très importants. Il semble toutefois que si le taux d'IS des petits pays converge vers 12/13 % et le taux d'IS des grands pays vers 18-19 %, les incitations à délocaliser les bases d'imposition des grands pays vers les petits devraient être limitées.

Au-delà des considérations liées à la *Nouvelle économie géographique* (voir complément B), les travaux présentés par le complément A montrent que l'impact d'un changement du taux nominal d'IS dans un pays peut être considérable sur les flux d'investissements directs en provenance de l'étranger. Le taux d'IS de 18 % proposé est donc le fruit de la prise en compte simultanée des nécessités liées à l'aggravation prévisible de la concurrence fiscale au sein du Marché unique, à l'abaissement constaté et prévisible des coûts de transport au sein du Marché unique qui contrebalance et contrebalancera de plus en plus les effets d'agglomération, et à l'impact très important des modifications du taux nominal d'IS sur les flux d'investissement direct.

À propos de la taxe professionnelle, notons qu'elle produit des recettes brutes de 21,5 milliards d'euros (soit 1,93 % de la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole) et des recettes nettes, en prenant en compte la déductibilité de la taxe professionnelle de l'assiette de l'IS, de 15,6 milliards d'euros. Le basculement de la TP vers un prélèvement sur la valeur ajoutée devrait, selon les simulations disponibles, augmenter le PIB de 0,4 %, le stock de capital de 1,5 % et l'emploi de 0,1 %. Retenons de ces évaluations que le basculement d'un impôt extrêmement complexe à calculer et s'assimilant à une taxe sur les investissements, vers un impôt facile à calculer et assis sur la valeur ajoutée, serait d'autant plus facilement accepté que le taux de l'IS baisserait significativement et que la nouvelle taxe sur les salaires cesserait d'encourager les délocalisations de travailleurs très qualifiés⁽²²⁾.

(22) À propos du nouveau régime fiscal proposé pour la TP, notons qu'il s'agit de mettre en place, dans le premier cas de figure, des tunnels nationaux de taux d'imposition (taux de 1,75 à 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,50 à 3 % au-delà). Les taux minima de 1,75 et 2,5 % couvrent largement les 21,5 milliards d'euros acquittés par les entreprises en 2003. L'État continuerait d'acquitter les 11 milliards d'euros de TP qu'il a pris à sa charge au cours du temps. Les collectivités locales pourraient donc augmenter les taux de TP au-delà des taux minima, mais à l'intérieur des tunnels nationaux, en prenant le risque d'une concurrence entre collectivités, et surtout en devant montrer quels sont les services rendus pour l'écart prélevé, dans un système devenu beaucoup plus transparent.

Le dispositif proposé de TP est proche de celui recommandé par la Commission Fouquet. Cette commission a proposé la création d'un impôt assis sur la valeur ajoutée des entreprises (à 80 %) et sur la valeur locative foncière (à 20 %), avec un taux local encadré au niveau national. Le réformateur pourra retenir l'un ou l'autre système, à rendement équivalent, compte tenu de la réforme d'ensemble proposée ici.

Nous ne spécifierons pas davantage la réforme de la TP, bien que le sujet soit passionnant (voir complément B). On peut notamment s'interroger sur la possibilité de ne permettre qu'à certains acteurs locaux (par exemple le seul niveau communal et ses dérivés) de bénéficier de la possibilité d'augmenter les taux au sein des tunnels nationaux. On peut également imaginer que même si le niveau communal pouvait seul bénéficier de la possibilité d'augmenter les taux, les taux choisis soient déterminés au niveau départemental ou régional pour éviter une trop grande dispersion des taux (ce qui donnerait un taux départemental ou régional perçu par les communes, avec ou sans redistribution départementale ou régionale, la redistribution pouvant être partielle lorsqu'elle est mise en place).

Concernant les effets de la réforme proposée des impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, plus le couple TP-TS (taxe professionnelle et taxe sur les salaires), sur l'économie de la connaissance et de l'innovation, le texte de Paul Champsaur (annexe 7) montre qu'il ne faut pas rechercher une adaptation de la fiscalité générale à un secteur spécifique, en l'occurrence les NTIC, pour en accélérer le développement. En revanche, toute restructuration générale des impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine conduisant à améliorer l'efficacité de l'économie aura un effet d'autant plus sensible sur, par exemple, les NTIC que ce secteur connaît un développement rapide.

2.2.3. Scénarios alternatifs

Le scénario central qui vient d'être exposé conduit à un nouveau SFF donnant les mêmes recettes que le système fiscal actuel, avec un transfert sous-jacent de un point de PIB de charge fiscale des entreprises vers les ménages, ce transfert étant essentiellement supporté (notamment dans le scénario A2) par les déciles de revenus des ménages 4 à 9 (les déciles croissants correspondant à des revenus croissants)⁽²³⁾. On peut penser que si l'économie revient sur un sentier de croissance nettement plus soutenue, la perte moyenne des ménages perdants sera rapidement compensée. De plus, il est probable que les entreprises seront conduites à accorder des augmentations salariales plus généreuses. Enfin, le rythme des délocalisations d'emplois chuterait fortement.

Néanmoins, on imagine bien que les adversaires d'une telle réforme joueraient sur les pertes immédiates de certains ménages pour bloquer la réforme, empêchant le pays de bénéficier d'un repositionnement compétitif positif de grande ampleur.

Nous avons donc simulé le nouveau SFF, avec la même architecture que celle qui vient d'être exposée, mais en imposant deux changements : le taux central x est réduit de 13 à 12 %, l'abattement par part à l'IRPP est porté de 7 500 à 10 000 euros, et le crédit d'impôt CSG passe à 900/1 800 euros, tous autres paramètres inchangés. En particulier, les valeurs de y et x' sont maintenus (voir tableau 15).

Dans le scénario avec taux central à 12 % (abattement de 10 000 euros à l'IRPP et crédit CSG de 900/1800 euros), la charge fiscale de l'ensemble des ménages baisse de 1 % du PIB (au lieu d'une hausse de 1,1 % du PIB dans le scénario à 13 %, abattement à 7 500 euros à l'IRPP et crédit CSG de 600/1 200 euros). Avec une baisse de la charge fiscale des entreprises inchangée à 1 % du PIB, le coût total initial de la réforme est donc de 2 % du PIB.

Dans le scénario avec un taux central de 12 %, non seulement tous les déciles de revenus des ménages paient moins d'impôts que dans le système actuel, mais le gain le plus élevé du décile gagnant le plus est inférieur à 5 %,

(23) Tous déciles confondus, 79 % des ménages voient leur charge fiscale augmenter de 3,8 % en moyenne et 21 % des ménages voient leurs revenus augmenter de 2,5 % en moyenne.

ce qui reste dans les contraintes initiales imposées à la recherche d'un SFF optimal. Et surtout, point clé en termes politiques, aucun centile (des cent centiles de la distribution) ne perd, en moyenne. Enfin, pour un gain moyen de revenus après impôts sur la totalité des foyers fiscaux de 1,8 %, le gain des ménages de moins de 60 ans est de 2 % tandis que le gain moyen des ménages de plus de 60 ans est 1,5 %, ce qui reste proche. Les auteurs de ce rapport ne voulaient pas que les plus de 60 ans fassent les frais de la réforme. Notons, par ailleurs, que le taux marginal de l'IRPP passerait à 36 % (35,76 % exactement).

Par rapport à ce scénario alternatif, qui prend le nom de scénario B, nous avons simulé deux variantes du crédit de CSG plafonné qui passe de 900/1800 euros à 800/1600 euros (800 euros pour une personne seule et 1600 euros pour un couple ou parent isolé). Dans le scénario B1, le plafond de 800/1600 euros est majoré de 100 euros par demi-part. Dans le scénario B2, le plafond de 800/1600 euros est majoré de 200 euros par demi-part. Le scénario B1 augmente la charge fiscale des ménages de 2 milliards d'euros tandis que le scénario B2 donne la même charge fiscale que le scénario B.

Focalisons notre attention sur le scénario B2. Le gain moyen de revenus des ménages est de 1,8 % (contre une perte moyenne de 2 % dans le scénario A2). Si le gain moyen est de 1,8 %, environ 29 % des ménages perdent à la réforme en moyenne 2 % de revenus, tandis que 71 % des ménages y gagnent 2,6 % de revenu disponible en moyenne. Toutes les familles des sept premiers déciles (en partant du bas) sont gagnantes (en moyenne), les pertes dans les déciles supérieurs étant faibles. Le gain des ménages de moins de 60 ans est de 2,1 % et celui des ménages de plus de 60 ans est de 1,3 %.

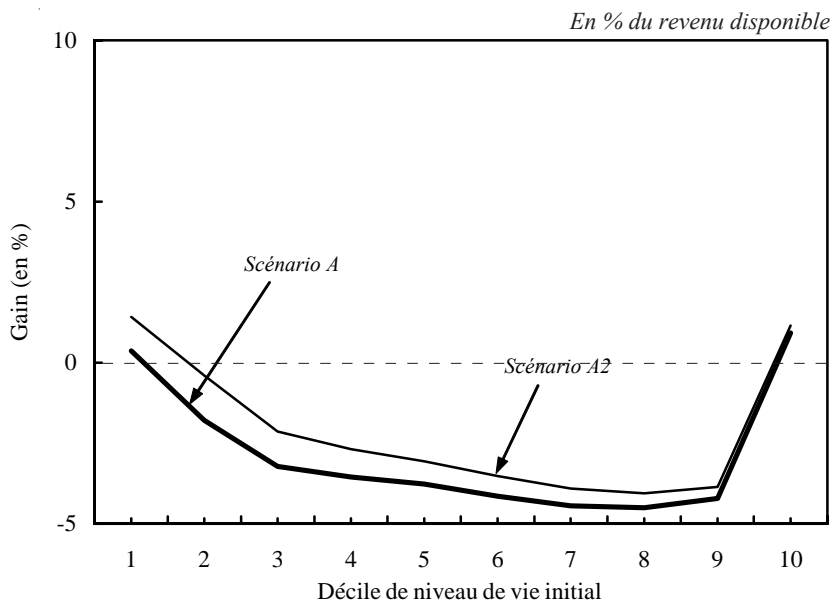
Les gains de chaque décile de revenus à la réforme sont présentés dans les graphiques a et b. Le graphique a montre la modification des charges fiscales pour les scénarios A et A2 par rapport à la situation actuelle. Le graphique b montre cette même modification pour B et B2. Il apparaît bien, comme souhaité par les auteurs, qu'aucun décile ne perd plus de 5 % avec A-A2 et qu'aucun ne gagne plus de 5 % avec B-B2.

Les deux réformes proposées (taux centraux de 12 et 13 %) sont donc efficaces et équitables entre riches et pauvres et entre retraités et actifs. La première respecte les contraintes budgétaires, la seconde respecte les contraintes politiques.

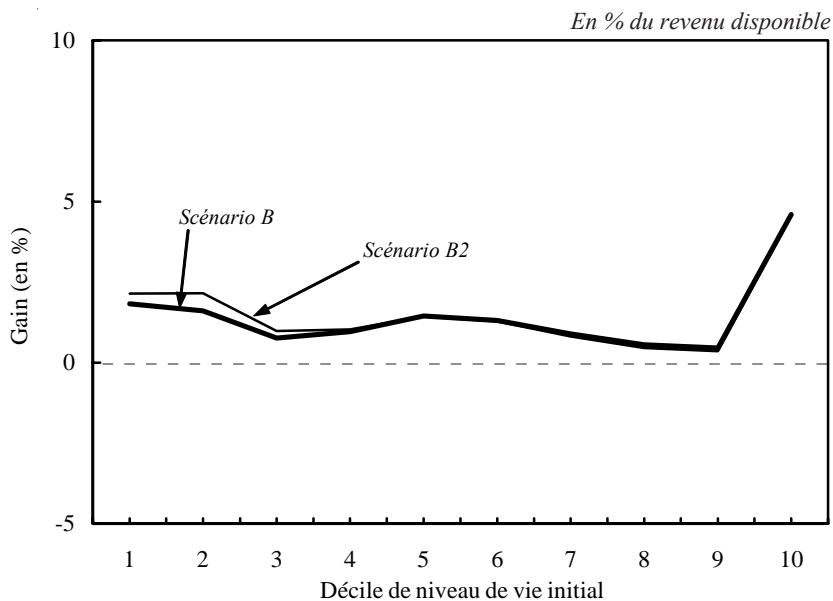
Pour compléter les évaluations précédentes, le tableau 16 présente une analyse de la distribution des impôts effectivement payés par chaque décile de revenus, pour l'IRPP seul, puis pour la somme de l'IRPP et de la nouvelle CSG, nette du crédit de CSG. Les comparaisons sont présentées entre le système actuel et les scénarios A2 et B2. Dans la mesure où la nouvelle CSG est un impôt général payé par tous les ménages, comparons la part des prélèvements payés par chaque décile pour la somme IRPP + CSG dans chaque scénario. Il apparaît que les scénarios A2 et B2 sont plus favorables que le système actuel pour les deux déciles de revenus les plus faibles, et que le scénario B2 est quasiment identique au système actuel pour les six premiers déciles de revenus les plus faibles.

Gain à la réforme en fonction du niveau de vie initial

a. Scénario A et variante



b. Scénario B et variante



Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

**16. Masses d'impôts et part des prélèvements (IRPP et CSG)
payées par les ménages de chaque décile de niveau de vie initial,
dans différents scénarios**

Décile de niveau de vie initial	Masses d'IRPP			Masses d'IRPP + CSG (nettes du crédit de CSG)		
	Système actuel	Scénario A2	Scénario B2	Système actuel	Scénario A2	Scénario B2
Masses d'impôts (en milliards d'euros)						
1	0,0	0,0	0,0	1,0	0,5	0,2
2	0,0	0,1	0,0	2,0	2,2	1,1
3	0,1	0,3	0,1	2,7	3,7	2,2
4	0,3	0,8	0,2	4,1	5,6	3,6
5	0,9	1,5	0,4	5,9	7,8	5,1
6	1,7	2,5	1,0	7,9	10,4	7,0
7	2,9	3,6	1,9	10,2	13,2	9,6
8	4,7	5,1	3,3	13,5	17,1	13,1
9	8,0	7,5	5,5	19,2	23,3	18,8
10	32,8	21,0	18,6	55,1	53,0	47,0
Part des prélèvements (IRPP et CSG) (en %)						
1	0,0	0,1	0,1	0,8	0,4	0,2
2	0,1	0,3	0,2	1,7	1,6	1,0
3	0,2	0,7	0,3	2,2	2,7	2,1
4	0,6	1,8	0,7	3,4	4,1	3,3
5	1,7	3,6	1,4	4,9	5,7	4,7
6	3,4	5,8	3,2	6,5	7,6	6,5
7	5,6	8,5	6,2	8,4	9,7	8,9
8	9,1	12,0	10,5	11,1	12,5	12,2
9	15,6	17,8	17,8	15,8	17,0	17,5
10	63,8	49,4	59,6	45,3	38,7	43,6

Note : Dans le système actuel les masses de CSG correspondent à la somme des masses de CSG, de CRDS et de prélèvement social. Il s'agit des masses extrapolées.

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

La part d'IRPP + CSG payée par le décile de revenus les plus élevés est légèrement plus faible dans le scénario B2 que dans le système actuel, la différence étant à la charge des déciles 8 et 9 de revenus les plus élevés. Mais pour A2, la baisse de part relative d'impôts payés par le dixième décile est plus importante, la différence étant prise en charge, pour l'essentiel, par les déciles 6 à 9.

Au total, il apparaît que les redistributions de charge fiscale se font, pour l'essentiel, à l'intérieur des 5 déciles supérieurs, les 5 déciles de revenus inférieurs étant proches de la neutralité par rapport à la situation de départ, avec un léger gain en B2 et une légère perte en A2.

Ces deux scénarios (A et B et leurs variantes A2 et B2) définissent ainsi le champ de la réforme qui est techniquement possible, les décideurs politi-

ques pouvant jouer à l'intérieur de la fourchette de taux centraux, et en ajustant l'abattement par part à l'IRPP et le crédit d'impôt CSG.

Par exemple, en fixant le taux central à 12,5 %, le taux d'IS à 25 %, l'abattement IRPP à 10 000 euros par part et le crédit d'impôt CSG à 700/1 400 euros par foyer, le coût fiscal est quasi nul et le coût politique négligeable. Mais l'impact d'un taux d'IS à 25 % sur la croissance n'est évidemment pas le même qu'à 18 %.

2.3. Quelle architecture pour un système fiscal juste et efficace ?

Les simulations « macro-comptables » précédentes rendent concevables des évolutions très fortes de la structure de la fiscalité en France, qui conduiraient à un SFF plus efficace et probablement plus juste, en ce qu'il ferait disparaître les niches fiscales bénéficiant notamment aux hauts revenus. Une part significative des contribuables à très hauts revenus paierait beaucoup plus d'impôts dans le nouveau SFF que dans l'actuel système fiscal.

On peut toutefois se poser deux types de questions : faut-il privilégier un périmètre de réforme large ou étroit ? Faut-il procéder à une réforme instantanée ou à une série de réformes graduelles ?

2.3.1. Périmètre de la réforme

Le périmètre de réforme proposé dans cette étude est à la fois large, puisqu'il concerne neuf impôts (six pour les ménages : CSG, IRPP, ISF, prélèvement libératoire, plus-value et DMTG ; et trois pour les entreprises : IS, TP et taxe sur les salaires), et limité puisqu'il concerne 30 % des prélèvements obligatoires (l'ISF ne représente, par exemple, qu'une fraction des impôts sur le patrimoine).

On considère souvent que pour réformer un régime fiscal, il faut éviter de modifier plusieurs impôts à la fois, afin de ne pas faire naître une coalition d'intérêts catégoriels capables de faire échouer un projet général.

Il apparaît toutefois, dans l'architecture de réforme proposée ici, qu'un équilibre des efforts s'instaure en réformant simultanément plusieurs impôts.

En ce qui concerne les ménages, la mise en place d'un abattement élevé sur les revenus (7 500 ou 10 000 euros par part) et d'un crédit d'impôt considérable sur la CSG (600/1 200 euros) ne se justifie que par l'élargissement massif des bases d'imposition. Mais à l'inverse, l'élargissement massif des bases n'est acceptable que grâce à la mise en place d'un système d'abattements généreux. Le maintien du quotient familial préserve l'équité horizontale par unité de consommation.

En ce qui concerne les entreprises, la mise en place d'une taxe professionnelle (avec éventuellement des tunnels nationaux substantiels) en pourcentage de la valeur ajoutée marchande non agricole (au-delà d'un million

d'euros de valeur ajoutée), qui est de nature à simplifier cet impôt tout en assurant des recettes stables pour les collectivités locales, n'est acceptable que dans le cadre d'une baisse substantielle du taux d'IS.

2.3.2. Réformes graduelles ou réforme instantanée ?

De même que l'on considère souvent qu'il vaut mieux éviter de réformer plusieurs impôts en même temps, on suggère que des réformes graduelles sont préférables à une réforme instantanée, c'est-à-dire en une seule fois.

La réforme de la fiscalité en France est soumise à deux urgences :

- accélérer rapidement le développement de l'économie de la connaissance et de l'innovation, et de façon plus générale l'essor des gazelles, ces PME en croissance ;
- faire face à une concurrence fiscale de plus en plus marquée.

En ce qui concerne notamment la concurrence fiscale, les mécanismes de délocalisation des bases d'imposition indépendamment de la localisation des activités, conduisent à penser qu'une réduction graduelle des taux d'imposition, qui ne modifie pas les incitations à la délocalisation des bases d'imposition, ne fait qu'accompagner le déclin de l'économie soumise à concurrence fiscale.

Pour ce qui est de la création de richesses, la France, comme d'autres pays de la zone euro, n'a pas su favoriser l'essor des entreprises produisant des équipements de NTIC ou des biotechnologies sur son territoire depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Les biotechnologies devraient devenir un secteur majeur du développement économique au cours des cinq prochaines années. D'autres révolutions technologiques, comme les nanotechnologies, vont structurer le développement de l'économie moderne au cours des cinq à sept prochaines années. La France ne peut pas se permettre de différer une réforme fiscale qui redonnerait de l'attrait à la localisation de ces industries sur son territoire.

Surtout, la réforme proposée se faisant à recettes constantes, il n'y a pas de raison technique ou financière de retarder une réforme qui serait mise en place en une seule fois afin de changer fortement et immédiatement les anticipations des acteurs économiques.

2.4. Quelle stratégie macroéconomique et fiscale ?

La réforme proposée de la fiscalité vise à dynamiser la création de richesses et à améliorer fortement la position compétitive de la France dans la concurrence fiscale européenne, par une seule réforme de plusieurs impôts, tout en maintenant le niveau initial de recettes publiques.

2.4.1. Fiscalité et dépense

Comme indiqué précédemment, l'optimisation du système fiscal devrait permettre d'accélérer la croissance, d'augmenter le taux d'activité de la population et de réduire le taux de chômage de la population active. Ces

évolutions devraient contribuer de façon significative à réduire le poids de la dépense publique exprimé en pourcentage du PIB.

Nous avons également indiqué que l'optimisation du système fiscal ne suffira évidemment pas à réformer la sphère publique. Il faut également améliorer les procédures budgétaires, moderniser les pratiques managériales et spécialiser les différents niveaux d'intervention publique (voir, Saint-Étienne, 2001).

La réforme proposée de la fiscalité s'inscrit donc dans l'objectif général visant à augmenter le rythme de croissance durable de notre pays.

Mais il est absolument crucial de comprendre que la réforme proposée de la fiscalité ne cherche pas à atteindre le moins-disant fiscal ou à remettre en cause les bienfaits de la dépense publique, aussi longtemps que cette dernière est mise sous tension pour être efficace.

Si la dépense permet de produire efficacement des infrastructures, de l'éducation, de la R&D, elle est source de productivité pour les facteurs de production privés. La concurrence se fait sur la qualité relative du couple « biens publics/fiscalité ».

Bénassy-Quéré, Gobalraja et Trannoy (complément A) montrent qu'une politique qui conduit, de façon efficace avec des procédures d'évaluation appropriées, à augmenter les biens publics, directement utiles à la productivité et à l'efficacité des entreprises (le *facteur public*), est de nature à augmenter l'attractivité d'un pays pour l'investissement du capital international. Les mêmes auteurs montrent que la concurrence fiscale conduit simultanément à augmenter l'efficacité du secteur public et à favoriser, au sein de la dépense publique, le *facteur public* au détriment des biens publics qui ne sont consommés que par les ménages. Ils montrent également que l'augmentation d'un point de pourcentage du taux nominal d'IS abaisse de 3,5 points de pourcentage les investissements directs entrants des entreprises étrangères en France.

Il résulte des points précédents que l'action publique est soumise au choix suivant :

- soit la dépense publique est efficace et la production de *facteur public* suffisante (en quantité et qualité) pour attirer les entreprises, et la concurrence fiscale n'interdit pas un écart de fiscalité, à condition que cet écart soit inférieur à celui de la productivité des activités productives délocalisables ;
- soit la dépense publique n'est pas efficace, et la concurrence fiscale va forcer les États à améliorer la qualité de la dépense publique.

En abordant la question de la réforme fiscale face à la concurrence fiscale européenne et internationale, de façon à privilégier le maintien de recettes publiques constantes la première année, nous avons clairement fait le choix d'une stratégie macroéconomique et fiscale ambitieuse visant à associer un niveau élevé de *facteur public* bénéficiant aux entreprises et de biens publics bénéficiant aux ménages, avec des taux marginaux d'imposition compétitifs pour les facteurs mobiles de production.

La forte baisse proposée du taux d'IS permettrait non seulement d'éviter la délocalisation des bases d'imposition et de favoriser le développement des gazelles, ces entreprises petites et moyennes en forte croissance, mais aussi d'attirer les investissements directs entrants en France.

Mais pour préserver ainsi son pacte social, la France doit simultanément :

- tout faire pour améliorer la qualité et l'efficacité de la dépense publique ;
- réformer rapidement son système fiscal selon les orientations évoquées précédemment ;
- veiller tout particulièrement à la qualité du *facteur public* offert aux entreprises.

À l'inverse, le comportement de l'autruche, c'est-à-dire retarder la modernisation de la sphère publique et retarder la réforme fiscale, ne peut conduire qu'au désastre : délocalisations massives des bases d'imposition, report brutal, en catastrophe, du poids de la fiscalité sur les facteurs de production les moins mobiles, baisse non moins brutale des services publics offerts aux ménages dans le cadre d'un affaiblissement de l'État et de la paupérisation de la nation.

Il y a malheureusement urgence à choisir entre ces deux options.

2.4.2. *Fiscalité et concurrence fiscale intra-européenne*

Comme noté dès l'introduction de ce rapport, toutes les informations disponibles convergent pour indiquer que la concurrence fiscale s'impose comme le moyen privilégié par une majorité des États membres de l'Union européenne à vingt-cinq pour servir leurs intérêts propres.

Les auteurs de ce rapport auraient souhaité, comme beaucoup de citoyens de l'Union originelle à six, qu'en matière fiscale et sociale, un minimum d'harmonisation des règles du jeu conduise à créer un véritable espace de démocratie fondée sur des valeurs, des intérêts, des ambitions et des obligations partagés. C'était tout l'enjeu du débat clé des années quatre-vingt-dix sur « élargissement-approfondissement ». Parce que, notamment, le couple franco-allemand était désuni en 1999-2000, le Traité de Nice, signé en décembre 2000, a tranché en faveur de l'élargissement sans approfondissement sur le sujet crucial de l'harmonisation fiscale et sociale. D'autres avancées dans l'intégration institutionnelle et politique ont caché que, non seulement il n'y avait pas de progrès en matière d'harmonisation fiscale et sociale, mais qu'il ne s'agissait pas là d'une faiblesse temporaire mais d'un choix fondamental (voir, Saint-Étienne, 2003).

C'est à l'occasion du projet de directive européenne sur la libéralisation du commerce des services, dite directive Bolkestein, projet réactivé en janvier 2005, que beaucoup d'Européens ont commencé à prendre conscience que, non seulement il n'y aurait pas d'harmonisation sociale dans l'Union, mais que la Commission actuelle, soutenue par une majorité de gouverne-

ments européens, notamment le Royaume-Uni et les dix nouveaux entrants, ne voulait pas d'harmonisation par principe⁽²⁴⁾.

De même que la Commission a renoncé à une harmonisation minimale des règles juridiques et sociales au sein de l'Union, il n'y a aura pas, par principe et pour les mêmes raisons, d'harmonisation fiscale. Toutes les informations disponibles, notamment les déclarations d'intention des gouvernements européens et les évolutions successives des règles fiscales dans les Dix nouveaux pays membres depuis cinq ans, conduisent à anticiper que, à l'horizon de 2007 et dans une bonne douzaine de pays membres de l'Union à vingt-cinq, le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) est en train de converger vers 12 %, que le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est en train de converger vers 30 %, que le taux effectif d'imposition sur l'épargne est en train de converger vers un taux de 12 %, et que l'imposition sur la fortune (ISF) est en train d'être supprimé dans la plupart des pays de l'Union.

Les travaux présentés dans ce rapport conduisent à penser que les grands pays européens ayant une protection sociale publique très développée et une base industrielle propre significative (au sens de la section 1.5), comme l'Allemagne, la France et l'Italie, peuvent, compte tenu de la taille de leurs marchés et des effets dits d'agglomération, avoir un différentiel positif de fiscalité par rapport à cette tendance. Le différentiel ne peut toutefois dépasser les avantages résultant de la qualité des biens publics si l'on veut éviter d'inciter les acteurs économiques à délocaliser les bases d'imposition, voire leurs activités elles-mêmes.

Dans le cas de la France, compte tenu de la qualité des biens publics nationaux et de spécificités telles que la quasi-gratuité des études dans les institutions publiques, de la qualité des services de santé et de la qualité de vie générale dans le pays, le différentiel maximum admissible semble être de l'ordre de 5 à 6 % pour l'IS et l'IRPP et au maximum de ce même montant pour la fiscalité de l'épargne. Ceci devrait conduire la France, en privilégiant une stratégie de production efficace de biens publics de qualité, à se donner pour objectif d'atteindre rapidement la structure fiscale suivante :

- IS au taux européen tendanciel de 12 % plus un taux différentiel de qualité des biens publics de 6 % ;

(24) Ce projet est bâti sur le principe dit du pays d'origine selon lequel la prestation serait placée sous le régime juridique du pays d'origine du prestataire de services. Le Conseil d'Etat, dans un avis donné au gouvernement sur la directive Bolkestein le 18 novembre 2004 et rendu public le 16 mars 2005, considère d'ailleurs que le régime juridique du pays d'origine contrevient à la souveraineté nationale, à l'égalité devant la loi et à la légalité des délits et des peines. Le Conseil note, en particulier, que « si le principe de l'application territoriale de la loi pénale était remis en cause, du fait que la loi nationale serait paralysée à l'égard d'un prestataire agissant en France, il conviendrait de prendre la peine mesure des difficultés qui en résulteraient ». Plutôt que de généraliser le principe du pays d'origine, le Conseil suggère de « dresser une liste positive de cas » dans lesquels ce principe pourrait s'appliquer « dans des conditions satisfaisantes ». Un accord a été trouvé par le Conseil européen en mars 2005 pour continuer la négociation sur ce projet de Directive.

- IRPP marginal au taux européen tendanciel de 30 % (avec ISF supprimé) plus un taux différentiel de qualité des biens publics de 6 % ;
- taux de fiscalité sur l'épargne au taux tendanciel européen de 12 % plus un taux différentiel de qualité des biens publics de 6 % ;
- ISF remplacé par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF).

Ce n'est évidemment pas un hasard si les travaux des rapporteurs les conduisent à proposer la structure fiscale suivante :

- taux d'IS de 18 % ;
- taux marginal d'IRPP (incluant l'IRF) de 36 % avec un taux central de 12 et de 37,4 % avec un taux central de 13 % ;
- taux de fiscalité de l'épargne de 18 % ;
- ISF remplacé par l'IRF.

Avec cette nouvelle structure fiscale (au taux central de 13 %), et les autres dispositions incluses dans cette section sur les DMTG, la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires, le taux de prélèvements obligatoires (PO) serait légèrement supérieur, au moment de la mise en œuvre de la réforme, au taux de référence. En acceptant une baisse initiale des PO, on peut proposer des variantes qui évitent une hausse des impôts pour les ménages. Quel que soit le scénario retenu (A ou B et leurs variantes), le nouveau système fiscal français conduirait à une rapide expansion de la production, des revenus et donc des bases d'imposition. À nouveaux taux donnés, les recettes fiscales progresseraient significativement et ramèneraient rapidement les finances publiques à l'équilibre.

2.5. Conclusion : l'expert et le politique

Le rôle de l'expert est d'explicitier les enjeux et de baliser le terrain. Mais c'est au politique d'imaginer les voies et moyens.

Les simulations « macro-comptables » de cette section ne prétendent pas épuiser l'économie politique de la réforme de la fiscalité en France.

Quatre messages clés émergent toutefois de ce rapport :

- la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne n'est pas un phénomène périphérique mais un élément central de l'intégration européenne telle qu'elle s'est construite au cours des deux dernières décennies : constitutive au fonctionnement du Marché unique, elle est également souhaitée et revendiquée par une majorité d'États membres. La Commission européenne tente de pousser à la mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises dans l'Union européenne (voir complément E) : l'émergence de cette base commune sera rendue plus facile si la France réussit la réforme fiscale proposée dans ce rapport car, ce faisant, les pays qui poussent le plus à une concurrence fiscale débridée seront ramenés dans le droit chemin de la coopération en matière de fiscalité ;

- le système fiscal français (SFF) pèse particulièrement sur les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles, mais comme les recettes dérivées de cette fiscalité concentrée sont faibles, la marge de manœuvre pour opérer une réforme, à la fois juste et efficace, est considérable ;
- la réforme du SFF doit intervenir vite si l'on veut éviter de devoir la réaliser dans l'urgence, après que les délocalisations de bases d'imposition seront devenues insupportables ;
- une grande réforme est paradoxalement plus facile à réaliser qu'une série d'ajustements partiels, car la réforme d'ensemble crée de nouveaux équilibres, d'intérêts partagés et de sacrifices consentis, mais aussi d'opportunités nouvelles.

Références bibliographiques

- Bourguignon F. et D. Bureau (1999) : *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE, n° 17, Paris, La Documentation française.
- Commissariat général du Plan (1999) : *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Rapport du groupe présidé par Joël Maurice, Paris, La Documentation française.
- Commission européenne (1990) : « One Money, One Market », *European Economy*.
- Devereux M.P. (1995) : « Tax Competition and the Impact on Capital Flows » in *Locational Competition in the World Economy*, Siebert, (éd.), Symposium 1994, Tübingen.
- Devereux M.P. et R. Griffith (1998) : « Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 68.
- Devereux M.P. et R. Griffith (1999) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, n° W98/16, Londres.
- Devereux M.P. et R. Griffith (2002) : « The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital : A Review », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, pp. 11-32.
- Devereux M.P. et R. Griffith (2003) : « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 107-126.

- Devereux M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, octobre, pp. 451-495.
- Emonnot C. (1998) : *Intégration financière européenne et fiscalité des revenus du capital*, Paris, Economica.
- Favardin P. (1996) : « Modèles de compétition fiscale », *Revue économique*.
- Fitoussi J-P. (éd.) (2000) : *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2000*, Fayard et Presses de Sciences-Po.
- Giovannini A. (1990) : « Reforming Capital Income Taxation in the Open Economy: Theoretical Issues » in *Reforming Capital Income Taxation*, Siebert (éd.), Tübingen.
- Gubian A. et J. Le Cacheux (1987) : « Fiscalité des placements financiers des ménages en France, en Allemagne et aux États-Unis », *Revue de l'OFCE*, n° 18, janvier.
- Gubian A., F. Guillaumat-Taillet et J. Le Cacheux (1986) : « Fiscalité des entreprises et décisions d'investissement – Allemagne, États-Unis, France », *Revue de l'OFCE*, n° 16, juillet.
- Hirschman A.O. (1970) : *Exit, Voice, and Loyalty*, Princeton University Press.
- Hugounenq R., J. Le Cacheux et T. Madiès (1999a) : « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, n° 70, juillet.
- Hugounenq R., J. Le Cacheux et T. Madiès (1999b) : « Les risques de concurrence fiscale en Europe », *Lettre de l'OFCE*, n° 189, septembre.
- Jayet H., R. Bénard et D. Rajaonarison (1999) : « L'environnement souhaité par les entreprises », *Économie et statistique*, n° 6-7.
- Kambur R. et M. Keen (1993) : « Jeux sans frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size », *American Economic Review*, vol. 83, n° 1.
- King R. et D. Fullerton (1984) : *Capital Taxation*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Le Cacheux J. (1989) : « L'ère des réformes fiscales », *Lettre de l'OFCE*, n° 67, 29 septembre.
- Le Cacheux J. (1995) : « Réforme fiscale : quelques enseignements des expériences étrangères », *Lettre de l'OFCE*, n° 143, septembre.
- Le Cacheux J. (1996a) : « Les expériences de réforme fiscale dans les pays de l'OCDE », *Les Cahiers français*, n° 274 'Fiscalité et réforme fiscale', janvier-février.
- Le Cacheux J. (1996b) : « L'intégration européenne et la fiscalité », *Les Cahiers français*, n° 274 'Fiscalité et réforme fiscale', janvier-février.
- Le Cacheux J. (1997) : « Les réformes fiscales dans les pays de l'OCDE : Une décennie d'expériences », *Revue française de finances publiques*, octobre.

- Le Cacheux J. (1998a) : « Tax Competition in the European Union: Present and Prospects », Communication au Forum économique franco-allemand. CEPII-ZEI, Paris, juillet, *ZEI Policy Paper*, n° B16 et *Document de travail du CEPII*.
- Le Cacheux J. (1998b) : « La concurrence fiscale en Europe » in *L'économie française en 1999*, OFCE (éd.), Collec. 'Repères', La Découverte.
- Le Cacheux J. (2000a) : « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe » in *Questions européennes*, Rapport du CAE, n° 27, Paris, La Documentation française.
- Le Cacheux J. (2000b) : *Business Taxation and Location Decisions: A Survey of the Conclusions of European Empirical Studies*, Miméo, Commission européenne, DG XXI, avril.
- Le Cacheux J. (2005) : « Politiques de croissance en Europe : un problème d'action collective », *Revue économique*, mai.
- Madiès T. (1997a) : « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre.
- Madiès T. (1997b) : *Concurrence fiscale, compétition entre collectivités locales et localisation des entreprises : modèles de jeux*, Thèse de doctorat d'économie, Université de Paris I, décembre.
- Mankiw G. et M. Weinzierl (2004) : « Dynamic Scoring: A Back-of-the-envelope Guide », *NBER Working Papers*, n° 11000, décembre.
- Marini P. (1999) : « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », *Les Rapports du Sénat*, n° 483, juillet
- Marini P. (2002) : « Les réformes fiscales en Europe, 1992-2002 », *Les Rapports du Sénat*.
- Mintz J. et H. Tulkens (1986) : « Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, vol. 29, n° 1.
- Oates W.E. (1972) : *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (1998) : *Concurrence fiscale dommageable*, Paris.
- Oman C. (2000) : « Policy Competition and Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI », *Document de travail OCDE Development Centre*, Paris.
- Paty S. (2000) : *Essais sur la concurrence fiscale*, Thèse de doctorat d'économie, Université des sciences et technologies de Lille, janvier.
- Razin A. et E. Sadka (1990) : « Capital Market Integration: Issues of International Taxation » in *Reforming Capital Income Taxation*, Siebert H. (éd.), Tübingen.
- Razin A. et J. Slemrod (eds) (1990) : *Taxation in the Global Economy*, Chicago.

- Rexecode (1997) : « Pour une fiscalité compétitive au service de l'emploi », *Les Rapports du Sénat 1997-1998*, n° 118.
- Ruding Committee (1992) : *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Bruxelles, Commission européenne.
- Saint-Étienne C. (2001) : *Appel à une génération citoyenne (21 propositions pour construire notre avenir)*, Economica, Paris.
- Saint-Étienne C. (2003) : *La puissance de la mort. L'Europe face à l'empire américain*, Le Seuil, Paris.
- Saint-Étienne C. (2005) : « Finances publiques européennes : une réforme politiquement acceptable du pacte de stabilité et de croissance », *Revue d'Économie Financière*, vol. 79.
- Salanié B. (2002) : *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, Paris
- Salmon P. (2005) : *Horizontal Competition Among Governments*, Mimeo, Université de Bourgogne, février.
- Siebert H. (éd.) (1990) : *Reforming Capital Income Taxation*, Tübingen.
- Siebert H. (éd.) (1995) : *Locational Competition in the World Economy*, Symposium 1994, Tübingen.
- Sinn H-W (1997) : « The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 66, n° 2.
- Sinn H-W (2004) : *The New Systems Competition*, Blackwell Publishers, 208 p.
- Sterdyniak H., M-H. Blonde, G. Cornilleau, J. Le Cacheux et J. Le Dem (1991) : *Vers une fiscalité européenne*, Paris, Economica.
- Tiebout C.M. (1956) : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, octobre.
- Van Parijs P. (2000) : *Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée*, Miméo, Ministère belge des Finances, Bruxelles.

Annexe 1

Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ?

Agnès Bénassy-Quéré

CEPII

Jean Pisani-Ferry

Université Paris-Dauphine

Le débat sur la concurrence fiscale illustre de manière éclatante la profondeur des divergences qui subsistent sur les finalités et le modèle de référence de l'Union européenne : espace de concurrence entre systèmes et entre États pour les uns, espace de coopération et de construction d'une souveraineté collective pour les autres. Ce clivage est profond et touche la plupart des facettes de la politique économique : politiques macroéconomiques, normes sociales, investissements publics matériels ou immatériels, politique industrielle. Derrière chacun des différends sectoriels se retrouve le même débat sur le modèle de référence de l'Union⁽¹⁾.

En matière fiscale, la concurrence est la règle et la coopération l'exception. Si l'on met à part les droits de douane, communautarisés depuis la mise en place du Marché commun, c'est en effet seulement en matière de TVA et d'accises que les États se sont dotés d'un régime commun. Ces impôts sont directement liés à la mise en place du Marché unique, puisque les différences de TVA entraînent des différences de prix TTC, donc des distorsions sur le Marché unique. On notera toutefois qu'avec le principe de l'imposition par le pays de destination, la distorsion de concurrence est limitée puisque, sauf pour les frontaliers et pour les achats d'automobiles, le taux qui s'applique est celui du lieu de consommation, non du lieu d'achat. La distorsion serait massive dans un système d'imposition selon le principe de l'origine. Mais ce système, pourtant plus facile à gérer pour les entreprises et moins propice à la fraude, attend depuis plus de dix ans sa mise en application.

(1) Pour un développement sur ce point, voir Pisani-Ferry (2004).

Pour les impôts qui ne font pas l'objet d'harmonisation, la Commission européenne a, depuis longtemps, tenté de favoriser une coopération fiscale entre États membres. Ses efforts sont sur le point d'aboutir en matière de fiscalité de l'épargne, puisque les États membres ont accepté, en janvier 2003, un accord dans le cadre d'un « paquet fiscal » qui les obligera à terme à échanger des informations relatives aux revenus de l'épargne, permettant à chaque État de taxer l'ensemble des revenus de ses résidents.

En matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS), la Commission a proposé dès 1975 l'instauration d'une fourchette de taux d'imposition ; en 1992, avec le rapport Ruding, elle a réitéré sa proposition sous forme d'un taux plancher. Ces deux tentatives étant restées sans suite, la Commission s'est alors attaquée aux « pratiques fiscales dommageables » – les régimes spéciaux dérogatoires accordés à certaines entreprises seulement, qui sont facteurs de distorsions de concurrence. En 1999, le rapport du groupe Primarolo recensait soixante-six de ces pratiques. Le « paquet fiscal » adopté en janvier 2003 (*cf. supra*) comporte donc un engagement des États membres à démanteler ces dispositifs et à ne pas en créer de nouveaux.

L'élimination des pratiques fiscales dommageables n'entame en rien la concurrence fiscale. Elle exige seulement que celle-ci ne conduise pas à discriminer entre entités établies sur un même territoire. Pour aller plus loin, la Commission a proposé de viser à long terme un système d'assiette unique consolidée. Chaque État membre se verrait allouer une part de l'assiette consolidée en fonction d'une clé de répartition liée au chiffre d'affaires, à la masse salariale et/ou aux immobilisations du groupe dans le pays concerné. Il pourrait alors taxer au taux qu'il souhaite cette part de l'assiette lui revenant. Cependant cette proposition ne satisfait ni les tenants de la concurrence fiscale, qui souhaitent conserver toute latitude sur la fixation des assiettes comme des taux, ni des partisans de l'harmonisation, qui soulignent le risque d'une concurrence plus transparente, donc exacerbée. Aucun accord politique n'a été obtenu pour le moment.

Au total, la coordination relative à l'IS est aujourd'hui limitée à la lutte contre les « pratiques dommageables ». Pourtant, le démantèlement de ces pratiques est loin de constituer une garantie contre les discriminations entre entreprises opérant dans un même pays. Par exemple, la directive « mère-filiale » de 1990, destinée à lutter contre la double imposition des bénéfices rapatriés à la maison-mère, peut conduire dans le cas du système du crédit à ce que les bénéfices d'une filiale soient imposés, non dans le pays où cette filiale exerce son activité, mais dans celui de la maison mère, à un taux éventuellement différent de celui auquel sont soumises les entreprises purement locales. Plus grave, une firme multinationale peut jouer sur la structure de financement de ses filiales, sur les prix de transferts ou sur la rémunération des invisibles (*royalties*) pour localiser son bénéfice dans l'État de son choix, qui n'est pas forcément celui où elle exerce une activité significa-

tive⁽²⁾. Ainsi, le système actuellement en place ne lutte ni contre la concurrence fiscale proprement dite (c'est-à-dire la concurrence entre État pour attirer la base fiscale et/ou les activités), ni contre la discrimination fiscale (c'est-à-dire l'inégalité des différentes entreprises d'un même pays face à l'impôt).

Le point de vue défendu dans cette note est que le principal argument pour brider la concurrence fiscale est la distorsion de concurrence à laquelle elle conduit. C'est donc contre cette distorsion, et non contre la concurrence fiscale prise dans un sens général, qu'il convient de lutter. Cela conduit à préconiser l'harmonisation et la consolidation des assiettes d'imposition, mais non une harmonisation des taux. L'argument en faveur de cette démarche est à la fois économique et politique. Économiquement, l'adoption d'une fiscalité plus favorable aux entreprises est pour un pays ou une région un moyen légitime de compenser des désavantages de localisation (situation périphérique) ou une faiblesse des équipements publics. Il n'est donc légitime d'y faire obstacle que si la liberté de manœuvre fiscale est source de fortes distorsions dans les choix de localisation des investissements. Or l'observation ne conduit pas à confirmer que ce risque soit avéré. En revanche, la possibilité pour les entreprises de jouer sur les écarts de législation fiscale pour réduire leur imposition sans déplacer leurs activités s'assimile à une concurrence entre budgets nationaux pour capter la ressource fiscale, sans effets économiques associés. Parce qu'elle diminue la ressource d'ensemble, elle est sans ambiguïté à l'origine d'une perte sociale.

Politiquement, aussi, la lutte contre les distorsions de concurrence a plus d'avenir que l'harmonisation des taux qui, elle, n'a aucune chance de voir le jour à l'échelle de l'Union. En effet, un pays comme la Pologne pourrait y avoir intérêt, alors que ce pays s'opposera à l'harmonisation des taux. Par ailleurs les États membres ont déjà, par le passé, trouvé un accord sur la suppression des « pratiques dommageables », et la consolidation des assiettes peut se voir comme la poursuite logique de cette démarche, tandis que l'harmonisation des taux constituerait une rupture.

Dans un premier temps, une coopération renforcée pourrait être mise en place entre les États membres volontaires pour expérimenter l'assiette consolidée. Au sein de cette coopération, les pays souhaitant s'entendre sur un plancher de taux pourraient le faire de manière informelle. Cette démarche expérimentale permettrait de contourner l'obstacle de la règle de l'unanimité sans pour autant dégrader la position concurrentielle des pays « coopératifs » par rapport aux pays « non coopératifs ».

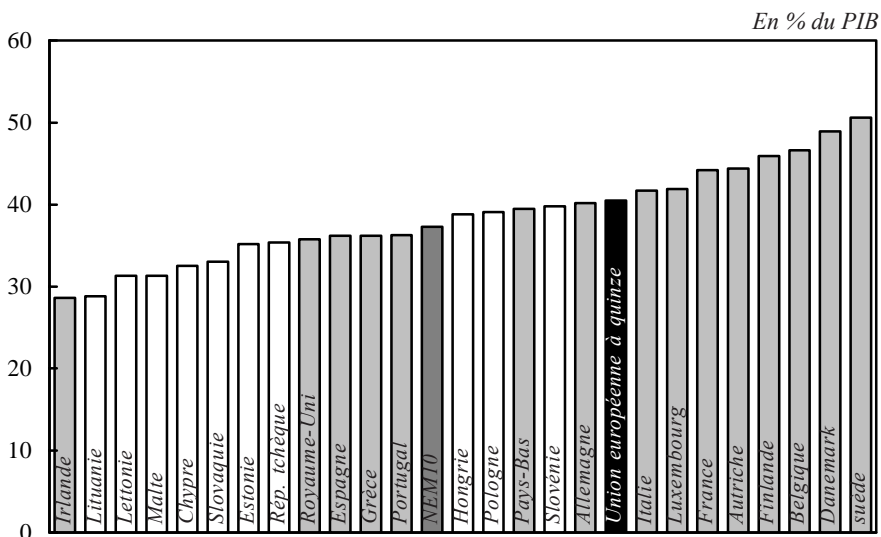
(2) Voir Gérard et Weiner (2003).

1. Les arguments pour la concurrence fiscale

Les partisans de la concurrence fiscale avancent quatre arguments principaux qui méritent examen (même s'ils ne résistent pas complètement à l'analyse) :

- *la concurrence fiscale permet à chaque État d'exercer sa souveraineté et autorise la diversité des préférences.* Cet argument est incontestable. Cependant il n'est pas sûr que la concurrence préserve le choix économique et social de chaque pays : si la taxation des revenus du capital venait à converger vers zéro dans un certain nombre d'États membres, les États souhaitant une forte redistribution des revenus pourraient-ils continuer à la pratiquer ? On sait en particulier qu'un faible taux de l'IS a des effets de contagion sur l'IR, parce que des sociétés peuvent se créer à de simples fins d'évasion fiscale. Par ailleurs, la diversité des choix de société, que l'on peut résumer hâtivement par le poids des prélèvements obligatoires, n'est pas si grande dans l'Union européenne : comme le montre le graphique 1, dans la plupart des pays de l'UE25 la pression fiscale globale se situe entre 30 et 40 %, soit un intervalle relativement restreint. Il est vrai que les trois pays nordiques et la Belgique se démarquent nettement, avec une pression fiscale supérieure à 45 % ;

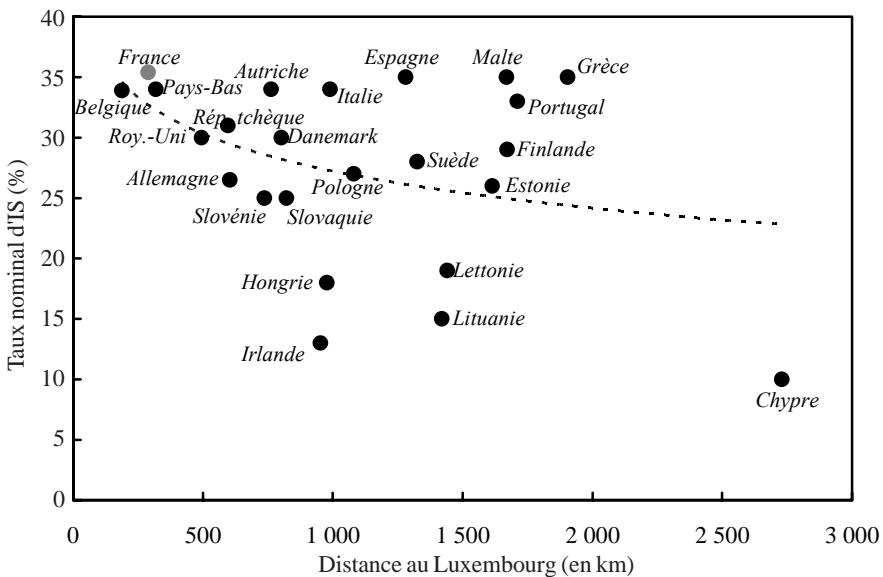
1. Pression fiscale globale en 2002



Source : Commission européenne (2004).

• *la concurrence fiscale permet à certains États de compenser un handicap géographique.* C'est le cas, par exemple, de l'Irlande, qui compense son éloignement des marchés européens par une fiscalité légère, ou des pays baltes. Cependant la répartition des taux d'imposition dans l'Union ne paraît pas systématiquement corrélée avec la géographie. Comme l'illustre le graphique 2, la fiscalité sur les sociétés de l'Irlande, des États baltes et de Chypre paraît excessivement faible au regard de leur position géographique, tandis qu'au contraire la Grèce, Malte et le Portugal ont une fiscalité élevée compte tenu de leur éloignement du centre de gravité de l'Union européenne ;

2. Écart du taux nominal d'IS à la moyenne de l'Union européenne à quinze, en fonction de la distance au Luxembourg



Source : Calculs CEPII.

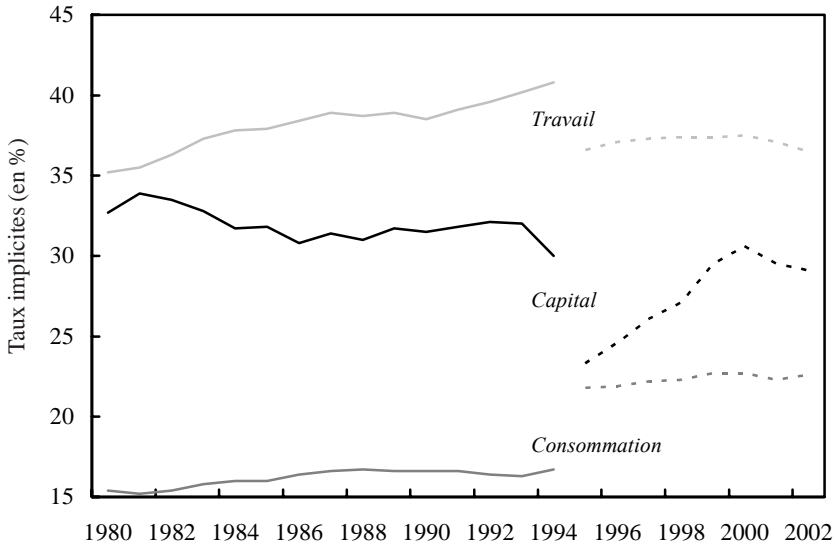
• *la concurrence fiscale est un rempart contre un État Léviathan.* Mettre en concurrence les sphères publiques en sorte que s'exerce sur elles une pression à la réduction des coûts peut être facteur d'efficacité – même si l'on ne croit pas que l'État soit nécessairement un Léviathan. L'augmentation continue du rapport dépenses publiques/PIB dans les années soixante et soixante-dix, alors que la forte croissance associée à des taux d'intérêt réels faibles limitait la hausse du rapport dette publique / PIB, confirme qu'en l'absence de contrainte, les dépenses publiques tendent à augmenter. Cependant une concurrence limitée à la fiscalité sur le capital, c'est-à-dire, selon les calculs de la Commission européenne⁽³⁾, sur 20 % des recettes fiscales, paraît insuffisante pour lutter contre l'expansion des dépenses. De

(3) Commission européenne (2004).

fait, ce sont les prélèvements sur le travail qui ont le plus augmenté dans les années soixante et soixante-dix pour financer le surcroît de dépenses, et ce mouvement s'est prolongé dans les années quatre-vingt (graphique 3). En outre, la concurrence entre les sphères publiques devrait porter sur le « paquet » prélèvements – bien publics, non sur un prélèvement pris isolément ;

- *la concurrence fiscale permet de lutter contre la tendance des États à taxer le capital plutôt que le travail et la consommation, car les entreprises ne votent pas et elles sont en quelque sorte piégées par leurs investissements passés. Il est vrai que pour une petite économie ouverte, contrairement aux apparences, ce ne sont pas les détenteurs du capital qui payent l'impôt, mais les travailleurs (ou les chômeurs). Toutefois, l'Union européenne ne constitue pas une « petite économie ouverte » : le rendement après impôt ne peut être considéré comme donné, et les impôts sur les revenus du capital sont au moins en partie supportés par les détenteurs du capital : taxer les revenus du capital permet effectivement de répartir la charge fiscale entre les travailleurs et les détenteurs du capital. Empiriquement, le fait que la taxation du capital soit restée stable sur longue période, contrairement à la taxation du travail, montre que les États ne tendent pas spontanément à « trop » taxer le capital (graphique 3).*

3. Évolution des taux d'imposition implicites sur la consommation, le travail, le capital dans l'Union européenne à quinze de 1980 à 2002 (moyennes arithmétiques)



Source : Commission européenne, rupture de série en 1995 (ESA95).

Au total, les quatre arguments ont leur logique, mais on peut douter que la concurrence fiscale soit le moyen de préserver la souveraineté, de compenser les handicaps géographiques, de lutter contre l'État Léviathan ou de corriger l'excessive taxation du capital.

2. Les arguments contre la concurrence fiscale

De leur côté, les partisans de l'harmonisation fiscale avancent trois arguments :

- *la concurrence fiscale introduit des distorsions dans les décisions de localisation.* Les travaux empiriques montrent qu'en effet, l'investissement direct à l'étranger réagit aux écarts de fiscalité. Toutefois l'effet n'est pas massif, et il est dominé par des considérations de demande⁽⁴⁾. Ainsi, les écarts de fiscalité ne peuvent pas faire beaucoup plus que compenser des handicaps de localisation. Inversement, les pays situés au centre des marchés peuvent conserver un taux d'imposition plus élevé sans perdre toutes leurs entreprises (ils bénéficient d'une rente de localisation, taxable). Ainsi, une éventuelle harmonisation devrait tenir compte de la localisation et du niveau de développement de chaque pays, en prévoyant par exemple un plancher de taux plus bas pour les nouveaux États membres ;

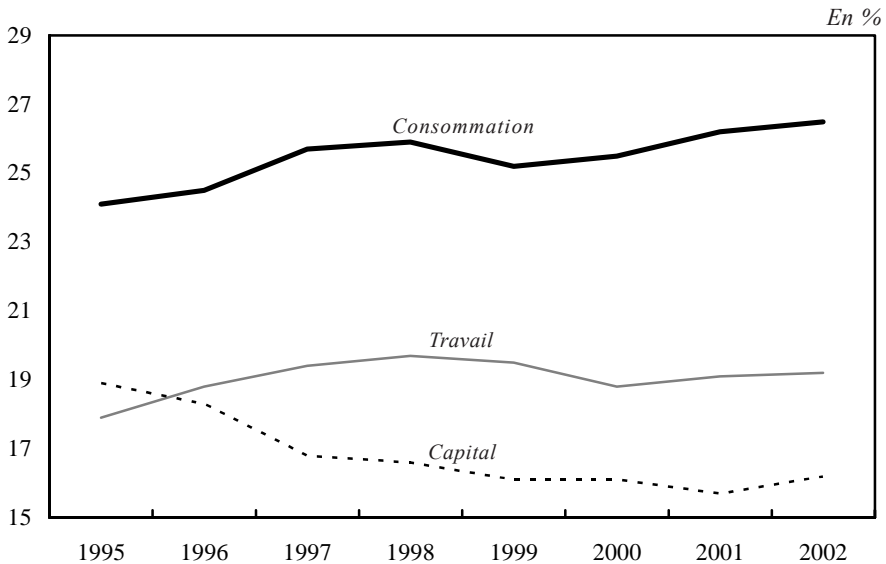
- *la concurrence fiscale conduit à faire supporter la charge fiscale par les assiettes les moins mobiles (le travail).* Si l'argument est imparable sur le plan théorique et très visible empiriquement sur les années soixante à quatre-vingt, les évolutions récentes ne confirment pas cette tendance, marquée par la réduction des charges sociales sur les bas salaires dans un certain nombre de pays européens, et la bonne tenue des recettes d'IS à la suite notamment du boom de l'activité en 1999-2000 (graphique 3). En coupe, on observe néanmoins que les différences de fiscalité entre États membres se concentrent sur la fiscalité sur le travail et sur la consommation, et que cette caractéristique tend à s'accroître au cours du temps. Ainsi, les différents choix en termes de pression fiscale ne se transmettent pas de manière homothétique sur les différents impôts : les bases les moins mobiles sont relativement plus touchées par la fiscalité lorsque celle-ci est forte (graphique 4) ;

- *la concurrence fiscale permet l'évasion fiscale.* Ici, ce n'est pas la concurrence en tant que telle qui est incriminée, mais la possibilité offerte aux multinationales de localiser comptablement le bénéfice là où il sera le moins taxé. Cet argument est solide et des travaux de simulation (Gérard et Weiner, 2003) confirment que le potentiel d'évasion fiscale est élevé. Cependant il conduit à préconiser la consolidation des assiettes plutôt que l'harmonisation des taux.

Finalement, ce qu'il faut préserver, c'est la diversité plutôt que la concurrence ; ce contre quoi il faut lutter, c'est la distorsion, plutôt que la concurrence. Bien sûr, on pourrait songer à une réflexion au niveau de l'Union européenne toute entière sur la manière d'équilibrer les taxes de manière à favoriser la croissance et l'emploi, puis sur les moyens d'atteindre cet équilibre de manière décentralisée tout en préservant la diversité. On peut aussi soutenir que l'objectif devrait être de faire de l'IS un impôt communautaire. Cependant ces objectifs sont éloignés. La réalité de la fiscalité dans l'Union européenne, c'est la concurrence, et l'analyse qui précède conduit à penser qu'il faut chercher à l'encadrer, non à la supprimer.

(4) Voir de Mooij et Ederveen (2001) et Bénassy-Quéré, Fontagné et Lahrèche-Révil (2004).

4. Écart-type des taux implicites d'imposition dans l'Union européenne à quinze



Source : Commission européenne (2004).

3. Que faire ?

L'idée d'une fourchette de taux est totalement inadmissible pour un certain nombre d'États membres. La consolidation des assiettes elle-même ne fera pas l'unanimité, au moins dans un premier temps, certains pays bénéficiant des comportements d'optimisation des firmes multinationales.

Une solution pragmatique serait de saisir la possibilité de coopération renforcée pour harmoniser et consolider les assiettes au sein d'un sous-groupe d'États membres le plus large possible (Cœuré et Pisani-Ferry, 2004). Au sein de la coopération renforcée, les États qui le souhaitent pourraient s'entendre sur une fourchette de taux

La question qui se pose immédiatement est celle de savoir si une telle initiative ne serait pas mise en échec par les États restés à l'écart et qui joueraient à fond la stratégie de la concurrence. Bien sûr, la création d'un pôle de pays à fiscalité élevée rendrait plus apparent l'avantage concurrentiel des pays restés en-dehors de cette coopération. Mais il ne le renforcerait pas. Et surtout, les pays engagés dans la coopération fiscale tireraient avantages du fait d'offrir aux entreprises une fiscalité simplifiée et harmonisée favorisant l'intégration économique entre eux.

Références bibliographiques

- Bénassy-Quéré A., Fontagné L. et A. Lahrèche-Révil (2005) : « How Does FDI React to Corporate Taxation? », *International Tax and Public Finance*, à paraître.
- Cœuré B. et J. Pisani-Ferry (2004) : « Autour de l'euro et au-delà : l'UEM et les coopérations renforcées » in *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, rapport pour le Commissariat général du Plan., CGP, mars. Disponible sur www.pisani-ferry.net
- Commission européenne (2004) : *Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1995-2002*.
- Gérard M. et J-M. Weiner (2003) : « Cross-Border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do They Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition? », *CESifo Working Paper Series*, n° 1004.
- Mooij, De R. et S. Ederveen (2001), « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *CPB Discussion Paper*, n° 003.
- Pisani-Ferry J. (2004), « Concurrence entre États ou souveraineté collective », *Sociétal*, n° 43, 1^{er} trimestre.

Annexe 2

Fiscalité française et investissements des multinationales

Sébastien Raspiller

Direction des études et synthèses économiques de l'INSEE

L'intégration tant des marchés de capitaux que des marchés de biens et de services place les États en situation de compétition pour attirer les activités des multinationales. Ces dernières déterminent en effet la localisation de leurs investissements en confrontant les différents pays possibles sur les critères qui leur importent.

Ces critères peuvent mêler des facteurs géographiques (proximité des fournisseurs et des clients) ou institutionnels, des facteurs sur l'environnement de production (qualification de la main-d'œuvre, niveau de développement des infrastructures) et bien sûr des facteurs sur les coûts de production. Le poids de la charge fiscale est souvent rangé dans cette dernière catégorie, au même titre notamment que les charges sociales et, plus globalement, du coût de la main d'œuvre.

Dans ce contexte, hiérarchiser sur un plan d'ensemble les différents critères de localisation s'avère particulièrement malaisé. Les nombreux indicateurs, baromètres ou tableaux de bord proposés pour mesurer l'attractivité relative des pays livrent ainsi des messages parfois contradictoires. Il n'en demeure pas moins que la fiscalité – même si elle ne se situe pas toujours en tête de liste – est régulièrement citée comme un facteur intervenant dans les choix de localisation.

Les économistes s'accordent pour considérer le processus décisionnel comme étant séquentiel (*cf.* notamment Mayer et Mucchielli, 1999) : décision ou non de s'implanter à l'étranger, puis choix d'une zone géographique assez large, et enfin sélection d'un site précis à l'intérieur de cette zone. La fiscalité est peu susceptible d'intervenir dans les deux premières séquences, où l'enjeu du développement à l'international et la nécessité d'être proche des marchés les plus porteurs prédominent respectivement. La fiscalité est en revanche susceptible de jouer un rôle important lors de la troisième sé-

quence, et ce à tout niveau : fiscalité nationale et locale, régimes dérogatoires et accords particuliers.

Dans un espace économique aussi intégré que l'Union européenne, les facteurs intervenant lors des deux premières séquences deviennent peu pertinents. Ceux intervenant lors de la dernière séquence (la fiscalité bien sûr, mais aussi l'environnement juridique, le cadre de vie, etc.) voient en contrepartie leur poids se renforcer dans les choix de localisation. Les écarts de pression fiscale entre États membres de l'Union peuvent alors constituer des éléments importants pour apprécier l'attractivité des différents territoires.

Évaluer la charge fiscale pesant sur les entreprises d'un pays est cependant chose difficile, eu égard au degré de complexité des systèmes d'imposition. Concernant les entreprises, trois types d'indicateurs sont à distinguer : les taux nominaux, les taux implicites et les taux effectifs. Pris séparément, chaque indicateur est insuffisant pour dresser un constat définitif sur la place de la France au sein de l'Union européenne⁽¹⁾. Leur synthèse délivre en revanche un message pessimiste sur cette place : si pour l'impôt sur les sociétés la France occupe une position moyenne, elle se situe dans les derniers rangs pour la charge fiscale globale pesant sur les entreprises.

1. Taux nominaux : la position de la France se dégrade sur la dernière décennie

Le taux nominal de l'impôt sur les sociétés est l'indicateur de pression fiscale le plus simple et le plus souvent cité. Vitrine du système d'imposition des entreprises, il a un rôle important de signal (Debonneuil et Fontagné, 2003). Le tableau ci-dessous recense pour treize pays de l'Union européenne leur taux nominal d'imposition des bénéfices des entreprises. Si un impôt sur les bénéfices est prélevé au niveau local (cas de l'Allemagne notamment), le taux nominal correspondant est ajouté au taux nominal de l'impôt sur les sociétés, prélevé lui au niveau national.

Ainsi définis par Devereux, Klemm et Griffith, les taux nominaux d'imposition des bénéfices ont suivi entre 1991 et 2003 un mouvement généralisé à la baisse. Seule la France a en fait vu son taux nominal augmenter sur cette période⁽²⁾. La visibilité de sa politique fiscale vis-à-vis des investisseurs étrangers a sans doute pâti de cet effet de signal négatif.

(1) La forte disparité des indicateurs de pression fiscale est parfaitement illustrée dans un graphique présenté dans Bretin, Guimbert et Madiès (2002).

(2) L'Irlande doit être considérée à part : si le taux pour le secteur manufacturier a bien augmenté entre 1991 et 2003, les taux pour les autres secteurs ont en revanche diminué pour atteindre 12,5 % (arrondi à 13 % dans le tableau).

1. Taux nominaux d'imposition des bénéfiques (fiscalité locale et nationale)

En %

	1991	1994	1997	2000	2003
Allemagne	59	54	57	52	40
Autriche	39	34	34	34	34
Belgique	39	40	40	40	34
Espagne	35	35	35	35	35
Finlande	40	25	28	29	29
<i>France</i>	<i>34</i>	<i>33</i>	<i>42</i>	<i>38</i>	<i>35</i>
Grèce	40	40	40	40	35
Irlande	10	10	10	10	13
Italie	48	52	53	41	38
Pays-Bas	35	35	35	35	35
Portugal	40	40	40	35	33
Royaume-Uni	33	33	31	30	30
Suède	30	28	28	28	28

Notes : Les éventuels impôts locaux assis sur les bénéfices des entreprises sont inclus à travers leur moyenne sur les régions. Les autres impôts assis sur les bénéfices des entreprises ne sont pris en compte que s'ils sont appliqués de manière générale.

Si les taux nominaux diffèrent selon les secteurs, le taux du secteur manufacturier est choisi ; pour l'Irlande, cette convention particulière est responsable de la divergence observée avec d'autres sources.

Source : Devereux, Griffith et Klemm (2002).

L'observation des taux nominaux n'apporte cependant qu'une information partielle, car ils ignorent les modalités de calcul de la base imposable : une baisse du taux nominal peut être compensée par un élargissement de l'assiette. D'autres indicateurs doivent être pour cela considérés : les taux effectifs, qui sont simulés *ex ante* à partir des législations fiscales, et les taux implicites, qui sont calculés *ex post* à partir des données de recettes fiscales⁽³⁾.

(3) Cette terminologie est consacrée. Elle n'en demeure pas moins troublante, étant donné que les taux « implicites » deviennent explicites une fois calculés et que les taux « effectifs » ne reposent pas sur des grandeurs comptables.

2. Taux effectifs : l'étroitesse de l'assiette ne suffit pas à compenser le handicap de taux

Le taux effectif mesure de manière prospective la charge fiscale subie par un investissement, ce qui le rend particulièrement adapté pour traiter la question de l'attractivité fiscale. Simulé à partir de paramètres de la législation fiscale, il prend en compte les principales règles de détermination des assiettes, telles que les règles d'amortissement⁽⁴⁾. Une telle approche n'est cependant possible qu'en posant diverses hypothèses simplificatrices. Une modification de ces hypothèses peut donc conduire à des estimations différentes. Dans ces conditions, il importe moins de comparer les niveaux d'un pays à l'autre une année donnée que d'observer l'évolution des taux effectifs sur longue période, à méthode constante.

Est considéré ici le taux moyen effectif d'imposition d'un investissement discret : c'est le critère fiscal considéré lorsqu'une multinationale souhaite créer une nouvelle filiale et hésite entre plusieurs pays pour son implantation. Le tableau ci-dessous recense pour treize pays de l'Union européenne leur taux effectif moyen d'imposition des bénéfices qu'engendrera un investissement discret. Le périmètre d'imposition considéré ici est le même que celui utilisé pour les taux nominaux. La source statistique est en effet identique : le calcul a été mené par Devereux, Griffith et Klemm, et leurs résultats sont très souvent repris dans la littérature.

Les taux moyens effectifs d'imposition obtenus par ces auteurs ont suivi entre 1991 et 2003 un mouvement généralisé à la baisse, mouvement qui s'accompagne d'une convergence des taux. La France se situe dans la moyenne haute au sein de l'Union européenne. En fait, l'analyse de ces taux effectifs confirme globalement les enseignements livrés par les taux nominaux : l'étroitesse en France de la base imposable ne semble pas suffire à compenser son handicap en termes de taux nominal.

Si le taux effectif semble pertinent pour étudier l'attractivité fiscale d'un pays, il n'en demeure pas moins imparfait. Il ne tient compte en effet que des dispositifs de droit commun. Or les grands projets d'implantation s'accompagnent souvent d'aménagements fiscaux négociés avec les pouvoirs publics. Ces aménagements peuvent être conséquents, atteignant jusqu'à la moitié du coût de l'investissement (Conseil des Impôts, 2004). En fait, dresser un panorama complet des disparités de pression fiscale nécessite d'analyser le niveau réel des impôts versés par les entreprises.

(4) La méthodologie de calcul, de mise en œuvre complexe, a d'abord été proposée par King et Fullerton (1984) puis étendue par Devereux et Griffith (1998).

2. Taux effectifs moyens d'imposition des bénéfiques (fiscalité locale et nationale)

En %

	1991	1994	1997	2000	2003
Allemagne	52	46	49	44	35
Autriche	30	27	28	24	27
Belgique	33	35	35	35	29
Espagne	31	28	28	29	29
Finlande	34	20	23	25	25
France	28	27	35	31	29
Grèce	36	36	36	31	26
Irlande	9	8	8	8	11
Italie	39	44	41	28	31
Pays-Bas	30	30	30	30	30
Portugal	33	33	33	29	27
Royaume-Uni	28	28	27	26	26
Suède	25	23	23	23	23

Notes : Réalisé par une entreprise du secteur manufacturier, l'investissement consiste en l'achat de matériel et est financé par émission d'actions ou autofinancement ; le taux de dépréciation du matériel est fixé à 12,25 %, l'inflation à 3,5 %, le taux d'intérêt réel à 10 % et le rendement avant impôt à 20 % : la profitabilité de l'investissement est donc supposée égale à 10 %.

Source :Devereux et al. (2002).

3. Taux implicites : l'empilement des impôts nuit davantage à la position de la France

Par définition, le taux implicite rapporte un montant de prélèvements fiscaux à un indicateur du revenu des entreprises. S'il présente l'intérêt de la simplicité, ce taux est néanmoins très sensible à la spécification comptable retenue pour le numérateur et le dénominateur.

La construction d'un taux implicite à partir de données individuelles d'entreprises permet de décomposer la pression fiscale par secteur d'activité. Une étude réalisée en 2001 pour le compte de la Commission européenne (Nicodème, 2001) met ainsi en évidence que le poids réel de l'impôt sur les sociétés (exprimé en pourcentage de l'excédent brut d'exploitation) est relativement faible en France. Si elle se situe dans la moyenne pour le commerce, la construction, l'industrie manufacturière et les services, la France est en revanche très bien placée pour l'énergie et le transport. Ce constat, qui dépend de la taille des entreprises, suggère que l'existence de régimes particuliers (intégration fiscale, bénéfice mondial, etc.) permet d'atténuer fortement le poids théorique de l'impôt sur les sociétés. Il peut également témoigner de la mise en œuvre de procédés d'optimisation fiscale⁽⁵⁾.

(5) Cf. encadré, dans ce rapport, sur les structures de groupe et l'optimisation fiscale.

3. Taux implicites d'imposition globale des entreprises

En %

	Ensemble des secteurs			Secteur non financier			Secteur financier		
	1995	1998	2001	1995	1998	2001	1995	1998	2001
	Allemagne	20,0	23,3	22,3	18,1	19,2	21,6	21,3	26,9
Autriche	16,7	19,6	25,6	20,9	22,5	29,5	5,2	6,2	8,9
Belgique	14,3	19,8	20,1	15,4	18,7	16,2	5,8	10,7	10,1
Danemark	21,6	25,9	19,5	24,4	33,0	20,2	14,4	13,0	11,8
Espagne	12,7	17,5	21,0	16,6	21,0	30,9	6,5	8,8	5,9
Finlande	16,7	23,5	19,2	20,2	25,2	19,5	4,1	7,5	10,3
<i>France</i>	<i>16,4</i>	<i>20,5</i>	<i>31,1</i>	<i>19,1</i>	<i>17,4</i>	<i>24,5</i>	<i>4,2</i>	<i>12,0</i>	<i>15,1</i>
Grèce	15,1	21,9	20,3	21,9	34,0	27,9	6,2	7,9	8,4
Italie	14,0	14,0	17,0	13,5	11,7	16,5	13,7	17,4	16,3
Pays-Bas	18,2	24,0	22,2	22,2	28,6	26,8	8,1	9,8	8,9
Portugal	14,9	17,5	21,0	17,7	20,9	25,7	4,2	6,7	7,2
Royaume-Uni	16,3	21,3	22,6	16,1	18,4	17,3	2,9	12,5	13,7
Suède	12,6	24,7	25,7	15,3	24,9	23	6,7	16,3	20,8
Moyenne Union européenne	16,9	20,6	22,9	17,6	19,1	21,7	10,9	16,1	13,0

Notes : Le taux apparent rapporte ici le montant des impôts payés par les entreprises à leurs revenus ; ces derniers sont obtenus en sommant le résultat net d'exploitation, le résultat financier et les dividendes nets reçus par les entreprises.

Suivant cette méthodologie, la somme des deux dénominateurs sectoriels n'est pas égale au dénominateur de l'ensemble ; la différence représente le montant des dividendes échangés entre entreprises domestiques financières et non financières ; cette différence est à l'origine de l'apparente incohérence entre le niveau de l'ensemble et les niveaux sectoriels.

Pour l'Allemagne, l'Autriche et le Portugal, les entreprises individuelles sont prises en compte ; la moyenne est par ailleurs pondérée par le PIB.

Source : Schmidt-Faber (2004).

L'impôt sur les sociétés ne constitue cependant qu'une partie de la charge fiscale globale pesant sur les entreprises. S'il est concentré sur un faible nombre d'entreprises, le poids de la taxe professionnelle en France est ainsi loin d'être négligeable (Fouquet, 2004). D'ailleurs, selon une autre étude menée par la Commission européenne, la position de la France se dégrade nettement lorsque l'ensemble des impôts prélevés sur les entreprises est considéré.

En effet, selon cette étude, la France se situe en 2001 en fin de classement alors qu'elle était auparavant dans la moyenne. Si elle a dû, comme d'autres pays de l'Union européenne, augmenter ses prélèvements obligatoires – notamment sur les entreprises – afin de satisfaire aux critères d'adhésion à la monnaie unique, elle ne semble pas avoir su juguler cette augmentation entre 1998 et 2001.

Il convient néanmoins de considérer avec prudence ces résultats déjà anciens, car la mesure du taux implicite souffre d'une incohérence temporelle : les prélèvements fiscaux étant généralement assis sur l'exercice précédent, l'évolution du taux implicite peut ne pas refléter celle de la charge fiscale. Une hausse d'une année sur l'autre du taux implicite peut par exemple provenir d'une baisse des revenus des entreprises entre ces deux dates : cela est susceptible d'expliquer le fort taux implicite observé pour la France en 2001.

Au final, la France apparaît mal placée au sein de l'Union européenne. Si le poids de l'impôt sur les sociétés se situe dans la moyenne, une étude de la Commission européenne signale que l'ajout des autres impôts prélevés sur les entreprises relègue la France dans les derniers rangs. À cet égard, la taxe professionnelle joue probablement un rôle prépondérant. Cette position médiocre est donc matière à préoccupation, ce d'autant plus que l'analyse n'a pas tenu compte des charges sociales versées par les employeurs.

Il n'a pas non plus été tenu compte des nouveaux États membres. En phase de rattrapage, ces derniers souhaitent attirer du capital étranger et, pour ce faire, conduisent des politiques fiscales très avantageuses vis-à-vis des entreprises. Le taux nominal d'impôt sur les sociétés se situe ainsi pour la plupart de ces pays en dessous de 20 %⁽⁶⁾.

(6) La Pologne a notamment abaissé son taux nominal de 27 % en 2003 à 19 % en 2004.

Références bibliographiques

- Bretin E., S. Guimbert et T. Madiès (2002) : « La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises : théories et pratiques », *Économie et Prévision*, n° 152.
- Conseil des Impôts (2004) : *La concurrence fiscale et l'entreprise*, p. 127.
- Debonneuil M. et L. Fontagné (2003) : « La France est-elle compétitive ? » in *Compétitivité*, Rapport du CAE, n° 40, la Documentation française..
- Devereux M. et R. Griffith (1998) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *Institute for Fiscal Studies Working Paper*, n° 16.
- Devereux M., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, n° 17, pp. 451-495.
- Fouquet O. (2004) : *Rapport de la Commission de réforme de la taxe professionnelle*.
- King M. et D. Fullerton (1984) : *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago University Press.
- Mayer T. et J.-L. Mucchielli (1999) : « La localisation à l'étranger des entreprises multinationales : une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises », *Économie et Statistique*, pp. 326-327.
- Nicodème G. (2001) : « Computing Effective Corporate Tax Rates: Comparisons and Results », *Directorate General for Economic and Financial Affairs*, Economic Paper, n° 153, ECOFIN E2/358/01-EN, juin.
- Schmidt-Faber C. (2004) : « An Implicit Tax Rate for Non-financial Corporations: Definition and Comparison with Other Tax Indicators », *Commission européenne*.

Annexe 3

Concurrence fiscale et optimisation

Laurent Flochel

Conseil d'analyse économique

La dynamique de bases taxables provient de deux phénomènes distincts : elle peut résulter de la délocalisation d'activités productives, dont les facteurs de production et les bénéfices seront taxés dans le nouveau pays d'accueil. Par ailleurs, le transfert par les entreprises de leur assiette taxable entre deux pays peut être réalisé grâce à des techniques d'optimisation fiscale.

1. Concurrence fiscale et optimisation fiscale

Dans le cas de délocalisation des bénéfices, l'impact des taux d'IS est particulièrement fort. Les mécanismes d'optimisation fiscale permettent à des multinationales de localiser leurs bénéfices dans celui des États d'implantation qui pratique le taux le plus bas. L'optimisation fiscale peut emprunter deux stratégies : l'utilisation des relations financières entre entités au sein d'un même groupe ou la manipulation des prix de transfert.

La première stratégie consiste en une sous-capitalisation des filiales dans les pays à forte imposition. La société mère peut financer sa filiale étrangère au moyen d'actions et réduit alors son bénéfice imposable en rapatriant les profits sous forme de dividendes. Elle peut également la financer par emprunt dont les intérêts réduisent le bénéfice de la filiale et qui sont imposés dans le pays à plus faible pression fiscale. Ces deux stratégies peuvent également être utilisées entre filiales. La réalité de ces phénomènes est étayée par Hines (1999) ou Altshuler et Grubert (1996).

La deuxième technique d'optimisation fiscale consiste à utiliser des procédés de facturation intragroupe. La surévaluation, pour les filiales les plus lourdement imposées, du prix d'acquisition des biens ou de fourniture de services pour l'utilisation de licences d'exploitation ou de brevets, permet de transférer les profits dans les entités du groupe soumises à plus faible pression fiscale. Les législations fiscales exigent que ces prix de transferts soient

les mêmes que ceux qui seraient pratiqués avec des entreprises tierces (OCDE, 1995). Ces dispositions sont difficiles à faire appliquer, vu le manque d'observabilité de ces prix.

Bartelsman et Beetsma (2000) mettent en évidence ces pratiques à partir du constat que le rapport de la valeur ajoutée à la rémunération salariale dans chaque secteur semble affecté par les taux de taxation alors qu'il devrait être proche entre les différents pays. La valeur ajoutée déclarée dans les pays à forte taxation serait anormalement faible. Selon ces auteurs, en moyenne, une hausse du taux d'imposition des sociétés ne permettrait pas une hausse des recettes fiscales à cause de ces comportements d'optimisation. Grubert et Slemrod (1994) ont analysé les raisons pour lesquelles les multinationales américaines détiennent des filiales à Porto Rico. Ils concluent que le traitement fiscal favorable dont jouissent les entreprises installées sur ces territoires incite les multinationales américaines à y détenir des filiales afin de minimiser leur charge fiscale globale, notamment en effectuant des mouvements purement comptables de profit en faveur de ces filiales.

L'existence de ces pratiques d'optimisation fiscale semble se renforcer avec le développement des groupes qui s'est amplifié depuis une vingtaine d'années, avec une très nette accélération entre 1997 et 2002 (Dervieux 2003). Le rapport du Conseil des impôts 2004 montre d'après les données INSEE que 98 entités qui ne représentent que 0.3 % des groupes produisent 87.8 % de l'EBE et emploient 45.8 % des salariés. Inversement, 93.9 % des groupes – des « micro-groupes » – emploient moins de 500 salariés chacun et totalisent 22.5 % des effectifs totaux. Cette dernière catégorie s'est développée depuis 1991 de façon très spectaculaire : leur nombre a été multiplié par 13 entre 1980 et 1999 (Chabanas 2002). Il atteint 28323 en 2001. En outre, ils contrôlaient en 1999 en moyenne une filiale de plus qu'en 1980. Cette mutation s'explique par le fait que l'organisation en groupe permet de rationaliser l'activité et facilite la transmission du patrimoine. Par ailleurs, la présence étrangère en France s'est accrue pendant la même période et a particulièrement ciblé les PME, contribuant ainsi au développement des micro groupes français.

Ces groupes sont fortement internationalisés et sont implantés principalement en Europe. De surcroît, les mouvements de fusions acquisitions ont été dernièrement d'une grande ampleur, entraînant un développement vers l'international par croissance externe plutôt qu'en France par croissance interne. Or c'est justement lors de ce type d'opérations que les entreprises peuvent utiliser des procédés d'optimisation fiscale par sous capitalisation.

2. Impact de la fiscalité sur les localisations

Afin de tester d'éventuelles conséquences des écarts de taxation des entreprises sur les décisions de localisation, la majorité des études empiriques s'est focalisée sur les investissements étrangers directs pour lesquels, par définition, le capital est mobile au niveau international.

Les décisions de localisations et d'investissements sont en fait des choix séquentiels. Les entreprises choisissent dans un premier temps entre exporter ou investir à l'étranger. Dans le deuxième cas, elles choisissent la localisation de leur production et enfin leur niveau d'investissement. Le choix de localisation est donc un choix discret. Les taux moyens sont les déterminants principaux du choix de localisation puisque ceux-ci ont un impact sur le profit total (Devereux et Griffith 2003). En revanche, conditionnellement à ce choix de localisation, la décision du niveau d'investissement est déterminée par l'égalisation du taux de rendement espéré avant impôt et du coût du capital. Ce sont alors les taux marginaux qui apparaissent comme déterminants principaux du choix d'investissement (Devereux et Griffith 1998).

Un certain nombre d'études empiriques montrent que les considérations fiscales sont pertinentes en matière de choix de localisation et d'investissement. En revanche, l'existence de très nombreuses méthodes d'une grande hétérogénéité rend impossible des conclusions tranchées et chiffrées de ces effets. Quatre résultats centraux peuvent néanmoins être tirés : (voir par exemple Mooij et Ederveen (2003) ou Devereux, Griffith (2002) pour une revue de la littérature empirique) :

- la fiscalité ne joue pas sur le choix entre exporter et investir à l'étranger, mais influence la localisation une fois que la décision d'investir à l'étranger a été prise ;
- l'impact de la fiscalité apparaît d'autant mieux que les déterminants en termes d'agglomération ou de potentiel marchand, qui jouent en sens contraire, ont été contrôlés ;
- l'impact de la fiscalité apparaît d'autant mieux que les régimes d'imposition des bénéficiaires étrangers, exemption ou crédit, ont été distingués ;
- Mooij et Ederveen (2003) trouvent qu'en moyenne, une hausse de l'IS de 1 point réduit l'IDE entrant de 4 à 5 %. La sensibilité au taux est plus importante lorsque la fiscalité est mesurée avec les taux effectifs.

Ces études se heurtent cependant toutes à des difficultés particulières, inhérentes à l'interférence potentielle de beaucoup d'autres éléments de fiscalité nationale et de systèmes de protection sociale dans la décision d'une entreprise multinationale de localiser un investissement dans un pays plutôt que dans un autre. Devereux et Griffith soulignent qu'un calcul d'élasticité est très hasardeux.

Références bibliographiques

- Alshuler R. et H. Grubert (1996) : « Balance Sheets, Multinational Financial Policy, and the Cost of Capital at Home and Abroad », *NBER Working Paper*, n° 5810.
- Bartelsman E.J. et R.M.W.J. Betttsma (2000) : « Why Pay More? Corporate Tax Avoidance Through Transfer Pricing in OECD Countries », *CEPR Working Paper*, n° 2543.
- Commission européenne (2001) : *La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur*, Rapport SEC 1681.
- Conseil d'analyse économique (2003) : *Compétitivité*, Rapport du CAE, n° 40, La Documentation française.
- Conseil des impôts (2004) : *La concurrence fiscale et l'entreprise*.
- Desai M.A. et J.R. Hines (1999) : « 'Basket' Cases: Tax Incentives and International Joint Venture Participation by American Multinational Firms », *Journal of Public Economics*, vol. 71, n° 3-1, pp. 379-402.
- Devereux M.P. et M. Griffith (1998) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, n° 98/16.
- Devereux M.P. et M. Griffith (2002) : « The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, pp. 11-32.
- Devereux M.P. et R. Griffith (1998) : « Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, n° 68(3), pp. 335-367.
- Devereux M.P. et R. Griffith (2003) : « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 107-126.
- Devereux M.P., L. Lammersen et C. Spengel (2002) : « Corporate Taxes and Economic Inefficiency in Europe », *ZEW*, Mannheim/Warwick.
- Devereux M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, pp. 451-495, octobre.
- Ernst & Young (2004) : *Company Taxation in the new EU Member States*, ZEW.

- Froot K. A. et J.R. Hines (1995) : « Interest Allocation Rules, Financing Patterns, and the Operations of US Multinationals » in *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, Feldstein, Hines Jr. et Hubbard (eds), University of Chicago Press, pp. 277-307.
- Gropp R. et K. Kostial (2000) : « The Disappearing Tax Base: Is Foreign Direct Investment Eroding Corporate Income Taxes? », *ECB Working Paper*, n° 31.
- Grubert H. (1995) : « Royalties, Dividends, and R&D » in *Proceedings of the Eighty-Seventh Annual Conference on Taxation*, Columbus, OH, National Tax Association.
- Grubert H. (1998) : *Tax Planning by Companies and Tax Competition by Governments: Is There Evidence of Changes in Behavior*, Mimeo.
- Grubert H. et J. Slemrod (1994) : « The Effects of Taxes on Investment and Income Shifting to Puerto Rico », *NBER Working Paper*, n° 4869.
- Houdebine M. et J-L. Schneider (1997) : « Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises », *Économie et prévision*, n° 131, pp. 248-264.
- Mooij, De, R. et S. Ederveen (2003) : « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 673-693.
- OCDE (1995) : *Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*, OCDE.
- OCDE (1998) : *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, OCDE.

Annexe 4

Les structures de groupe et l'optimisation fiscale

Sébastien Raspiller

Direction des études et synthèses économiques de l'INSEE

Un groupe est l'ensemble constitué par plusieurs entreprises ayant chacune leur existence juridique propre mais unies entre elles par des liens patrimoniaux. L'une de ces entreprises, dite maison mère, exerce un contrôle sur l'ensemble et fait prévaloir une unité de décision.

Le choix d'une structure de groupe est souvent ressenti comme un facteur de compétitivité. Une telle structure permet en effet de rationaliser de nombreuses activités annexes, telles que la comptabilité, la gestion des ressources humaines ou la centralisation des ressources financières. Le poids économique des groupes n'a ainsi cessé d'augmenter. Sur le champ des entreprises non financières, les groupes emploient aujourd'hui plus de la moitié des salariés et produisent près des deux tiers de la valeur ajoutée (Lagarde, Raspiller et Roux, 2003).

Afin de tenir compte sur le plan fiscal de la réalité économique des groupes d'entreprises, des régimes de groupe ont été mis en place dans divers pays. Ces régimes permettent de consolider, dans une certaine mesure, les résultats d'une partie des entreprises d'un groupe. Le principal régime de groupe en France est celui de l'intégration fiscale. Introduit en 1988, il est optionnel. Son principe est simple : sur le périmètre d'intégration⁽¹⁾, c'est le groupe qui est redevable de l'impôt sur les sociétés, impôt assis dans ce cas sur la somme algébrique des bénéfices et des pertes des entreprises intégrées. Ce régime rencontre un franc succès : 75 % des groupes pouvant recourir à ce régime le font effectivement (Conseil des Impôts, 2004, pp. 56-58).

Le seuil de détention permettant l'intégration d'une filiale est suffisamment élevé (95 %) pour que l'entité fiscale ainsi définie soit considérée comme une unité économique à part entière. Que cette entité puisse alors déduire des bénéfices réalisés par certaines des entreprises la composant les déficits creusés par les autres semble légitime, à condition que les béné-

(1) Périmètre défini par le groupe lui-même, à l'intérieur d'un périmètre maximal défini par les règles fiscales.

fices ou les pertes reportés correspondent effectivement à une réalité économique. Ce n'est pas le cas lorsque des procédés d'optimisation fiscale sont mis en œuvre.

Les procédés d'optimisation de la charge fiscale globale supportée par un groupe reposent sur l'altération des relations commerciales ou financières ayant lieu entre ses filiales. Ce type de comportement est surtout à la portée des groupes multinationaux, qui peuvent alors délocaliser tout ou partie d'une base imposable vers un pays à fiscalité avantageuse sans pour autant délocaliser des activités.

Les principaux procédés d'optimisation sont la manipulation des prix de transfert (altération des prix des biens ou services échangés entre filiales) et la sous-capitalisation (altération des modalités de financement des filiales, au profit en France de l'endettement afin de bénéficier de la déductibilité des intérêts versés)⁽²⁾. Ces deux procédés d'optimisation permettent à un groupe multinational de transférer tout ou partie des bénéfices d'une filiale vers une autre localisée dans un pays différent. Le gain fiscal ainsi réalisé est alors proportionnel à la différence des taux nominaux d'impôt sur les sociétés entre les deux pays.

Si diverses études (sur données américaines) concluent à la réalité de ces phénomènes⁽³⁾, aucune ne se risque à livrer une estimation du coût total au niveau des recettes fiscales. Identifier des montages parfois très complexes d'optimisation fiscale est en effet un exercice délicat, surtout lorsque les données comptables et financières des filiales situées à l'étranger sont le plus souvent indisponibles. L'impact macroéconomique des pratiques d'optimisation sur les recettes fiscales ne peut donc être estimé au mieux que de manière indirecte.

En premier lieu, la France présente pour l'impôt sur les sociétés un taux nominal élevé. Les comportements de transfert des bénéfices étant déterminés par le niveau des taux nominaux, les tentations d'optimisation fiscale sont probablement fortes, ce d'autant plus que des pays comme la Belgique, le Luxembourg ou la Suisse – qui disposent de mesures fiscales parfois très avantageuses pour les entreprises – sont limitrophes.

En second lieu, la place de la France au sein de l'Union européenne en matière d'impôt sur les sociétés s'améliore lorsqu'elle est mesurée par des taux *ex post* (dit taux implicites) et non plus par des taux *ex ante* (dits taux effectifs)⁽⁴⁾. Or les taux implicites, contrairement aux taux effectifs, intègrent les pratiques d'optimisation fiscale dans leur calcul. L'écart entre le constat obtenu avec les taux implicites et celui obtenu avec les taux effectifs va donc dans le sens d'une pratique effective des techniques d'optimisation.

(2) Ces procédés, et d'autres encore, sont explicités dans le rapport du Conseil des Impôts, 2004, pp. 169-177.

(3) Les études menées par Grubert comptent parmi les plus intéressantes (cf. notamment Grubert, 2003).

(4) Cf. encadré, dans ce rapport, sur la place de la France dans la concurrence fiscale.

Charge fiscale des entreprises en France selon l'appartenance ou non à un groupe

En % de l'EBE

	IS					IS + TP				
	1994	1996	1998	2000	2002	1994	1996	1998	2000	2002
Entreprises de groupe	13,0	14,7	16,3	18,4	16,7	22,9	26,1	27,9	29,6	29,5
Entreprises indépendantes	14,6	18,1	21,3	23,2	19,7	27,7	32,8	35,6	34,5	29,9

Champ : Sont considérées toutes les entreprises françaises soumises au régime des bénéficiaires réels normaux, hors secteurs financier et immobilier (environ 600 000 entreprises). Leur chiffre d'affaires hors taxe doit être supérieur à 730 000 euros pour les activités d'achat-vente et à 230 000 euros pour les activités de prestataire de services.

Notes : Les taux implicites présentés dans ce tableau rapportent à l'excédent brut d'exploitation (EBE) le niveau d'impôt déclaré. Dans le premier cas n'est considéré que l'impôt sur les sociétés (IS) ; dans le second est ajoutée la taxe professionnelle.

Source : INSEE.

Dans ce cas, les groupes – plus à même de mettre en œuvre ces techniques – devraient pouvoir supporter une charge fiscale moindre que les entreprises indépendantes, ce que semblent confirmer les statistiques sur données d'entreprises.

Les entreprises de groupe sont identifiées à l'aide des enquêtes Liaisons Financières de l'INSEE. Le critère d'appartenance à un groupe est la détention à plus de 50 %, qu'elle soit directe ou indirecte, par une autre entreprise.

Mais ces statistiques ne suffisent pas à prouver l'existence des pratiques d'optimisation, encore moins de les quantifier. Les écarts de pression fiscale obtenus peuvent très bien refléter des différences importantes de composition sectorielle ou de performance économique entre entreprises de groupe et entreprises indépendantes. L'industrie automobile et l'énergie sont ainsi les deux secteurs où la proportion d'entreprises de groupe est la plus importante et ces deux secteurs sont aussi ceux où le poids de l'impôt sur les sociétés est le plus faible. Or ce constat n'est pas lié à une pratique assidue de l'optimisation fiscale, mais au fait que des acteurs prépondérants de ces secteurs ont bénéficié d'un régime particulier qui leur était particulièrement favorable sur la période d'étude.

Il convient en fait, lors des estimations, de contrôler un certain nombre de variables autres que l'appartenance ou non à un groupe pour pouvoir obtenir un résultat robuste sur le plan statistique. De telles estimations ont été effectuées sur le panel des entreprises soumises au régime des bénéficiaires réels normaux (hors secteurs financier et immobilier) sur la période

1994-2002⁽⁵⁾. Les résultats obtenus ne valident pas l'hypothèse d'une moindre pression fiscale pour les entreprises de groupe, bien au contraire. Ces résultats suggèrent donc que l'effet de l'optimisation fiscale n'est au mieux que marginal au niveau macroéconomique.

La problématique de l'optimisation fiscale reste néanmoins importante. Les redressements effectués quant à la fixation des prix de transfert portent ainsi sur des montants loin d'être négligeables⁽⁶⁾, notamment en période de tension budgétaire. Surtout, l'optimisation fiscale peut favoriser l'émergence de comportements de type « passager clandestin », au sens où certains groupes seraient en mesure d'acquitter un montant d'impôt très faible en regard de leur capacité contributive, tout en bénéficiant des mêmes biens publics que les autres. En d'autres termes, l'optimisation fiscale est susceptible d'affecter l'équité devant l'impôt.

Références bibliographiques

Lagarde P. S. Raspiller et S. Roux (2003) : « La situation économique et financières des entreprises françaises : de fortes hétérogénéités » in *L'Économie française*, édition 2003-2004, INSEE.

Conseil des Impôts (2004) : *La concurrence fiscale et l'entreprise*.

Grubert (2003) : « The Tax Burden on Cross-Border Investment: Company Strategies and Country Responses », *US Treasury Department*.

(5) Les contrôles ont porté sur l'aspect sectoriel (ajout d'indicateurs sectorielles), l'aspect conjoncturel (ajout d'indicateurs temporelles), les performances économiques (excédent brut ou résultat d'exploitation) et la taille des entreprises (effectif salarié).

(6) Ces montants sont précisés dans le rapport du Conseil des Impôts (2004) pour la période 1999-2003, p. 193.

Annexe 5

Les effets économiques du *Tax Reform Act* américain de 1986

Christian Saint-Étienne

Université de Tours

Nous allons analyser l'origine et les objectifs poursuivis par le Tax Reform Act (TRA), avant de rendre compte de ses effets.

1. Économie politique du TRA 1986

Quelle est l'origine des changements intervenus dans l'imposition fédérale du revenu des ménages et des entreprises ? Le TRA 1986, voté à la fin de 1986, fait suite au vote de l'Economic Recovery Tax Act (ERTA) de 1981 qui avait fortement réduit les taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et qui avait allégé significativement la charge fiscale des entreprises en accélérant l'amortissement des immobilisations.

Au début de 1984, le président Reagan demanda au Trésor américain une étude sur le type de réforme fiscale qui permettrait de réduire significativement les taux d'imposition en accroissant l'assiette de la fiscalité, sans pertes de revenus pour l'État. Il y avait une volonté générale de réforme de l'imposition des ménages et des entreprises au début des années quatre-vingt car une forte inflation, couplée avec des tranches d'imposition nominalement fixes, augmentait le nombre de ménages fiscalisés et faussait l'imposition du capital (par suite de problèmes de mesure des gains en capital et de l'amortissement, de l'évaluation des stocks, de l'effet de la déductibilité des intérêts sur la dette, etc.). L'étude, nommé *Treasury I*, lui fut remise en novembre 1984, juste après les élections. Préparée par le Trésor et des consultants externes, avec très peu d'intervention politique, *Treasury I* proposait un bouleversement de l'imposition sur le revenu des personnes physiques et morales. Il s'agissait de relever fortement les seuils d'imposition, pour réduire le nombre de contribuables à faible revenus, de fixer trois tranches d'imposition à l'IRPP (15, 25 et 35 %), en supprimant notamment

la déductibilité des impôts locaux, de réduire le taux de l'IS à 40 % en éliminant un grand nombre de niches fiscales, et d'éviter la double taxation des dividendes par une déduction spécifique.

En mai 1985, Reagan présenta sa propre version de la réforme nécessaire, nommée *Treasury II*, en réponse à *Treasury I*, qui éliminait ou réduisait certaines propositions du texte antérieur : suppression de l'indexation des intérêts, élimination de la proposition de suppression de la déductibilité des impôts locaux, réduction de la déduction spécifique permettant d'éviter la double taxation des dividendes, etc. La proposition de réforme fiscale fut ensuite amendée au cours du processus législatif.

1.1. Quels étaient les objectifs poursuivis par la réforme ?

Ils furent énoncés par Reagan lors de la commande de *Treasury I* : équité, efficacité et simplicité. Ce sont les trois objectifs classiques donnés pour préparer un « bon » système fiscal.

Définissons quelques termes. On distingue l'équité horizontale de l'équité verticale de l'imposition. L'équité horizontale veut que deux personnes « identiques » soient traitées de la même façon, ce qui laisse une marge d'appréciation sur les critères de différenciation admissibles. Mais pour simplifier la notion d'équité horizontale, on peut considérer qu'elle est atteinte si deux individus ayant les mêmes revenus, quelles que soient les sources de ces revenus, paient une charge fiscale équivalente, même si elle n'est pas identique et dépend de l'utilisation de ces revenus – la collectivité ayant intérêt à encourager certaines formes d'utilisation du revenu plutôt que d'autres. L'équité verticale suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres.

L'imposition est efficace lorsque le coût de collecte est faible, en proportion des sommes collectées, et les distorsions induites dans l'économie par l'impôt sont les plus limitées possibles. Les impôts sont supposés clairement définis, non arbitraires et suffisamment bien acceptés par les contribuables pour qu'ils déclarent le plus « spontanément » possible leurs revenus. On peut alors considérer que les impôts, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur une très large assiette, avec les taux moyens et marginaux les plus faibles possibles. Les impôts proportionnels à taux réduits sont considérés comme les plus efficaces dans la mesure où ils sont faciles à collecter et modifient le moins possible les comportements des acteurs économiques.

Les distorsions induites par la fiscalité en économie ouverte sont la somme des distorsions en économie fermée et des distorsions inter-pays, induites par la perception des écarts entre les impôts perçus et les biens publics offerts d'un pays à l'autre.

En économie fermée, les distorsions induites par les impôts résultent de ce que les prix perçus par les producteurs et les consommateurs divergent et de ce que l'utilité relative travail-loisir est modifiée. Hors fiscalité, l'équi-

libre concurrentiel est Pareto-optimal car chaque consommateur égalise ses taux marginaux de substitution (rapports des utilités marginales de chaque bien) aux prix relatifs, chaque entreprise égalisant ses taux marginaux de substitution technique aux mêmes prix relatifs. Avec la fiscalité, les prix relatifs perçus par les différents agents divergent et l'équilibre ne conduit plus à l'égalisation des taux marginaux de substitution : ce n'est plus un optimum de Pareto (voir Salanié, 2002). En ce qui concerne l'arbitrage travail-loisir, des taux marginaux d'imposition élevés sur le revenu déclaré découragent le travail déclaré et favorisent le travail non déclaré et le loisir.

En économie ouverte, les facteurs mobiles de production et les détenteurs de patrimoine font un arbitrage entre les différents pays dans lesquels ils considèrent pouvoir vivre ou investir sur la base de l'écart relatif entre le poids de la fiscalité et les biens publics offerts en contrepartie. La perception de cet écart relatif affecte les stratégies des détenteurs des bases fiscales mobiles qui cherchent à maximiser les biens publics consommés en minimisant le coût fiscal qui leur est imputé.

Un des arbitrages clés dans la définition d'un système d'imposition est celui entre l'équité verticale et l'efficacité, sachant que le système doit assurer un haut niveau d'équité horizontale – sous réserve des incitations considérées comme souhaitables par la collectivité.

Le TRA 1986 a été attentif à la réduction de la perte d'efficacité résultant de taux marginaux d'imposition sur le revenu des personnes physiques (IRPP) trop élevés car ils entraînent des désincitations à travailler, épargner et investir. Toutefois, comme la réforme devait être neutre en termes de revenus collectés, il ne s'agissait pas de modifier l'équité inter-générationnelle en réduisant le déficit public.

Ce qui est rarement connu en France, c'est que *Treasury I* et *II* ont été très attentifs à l'équité horizontale, notamment pour s'assurer que cessaient les situations légales permettant à des individus fortunés ou à des entreprises bénéficiaires de ne pas payer d'impôts. Pour ce faire, le système d'imposition minimale, introduit en 1969, fut renforcé pour les individus et une imposition minimale fut mise en place pour les entreprises.

Pour ce qui est de l'efficacité, *Treasury I* voulait favoriser surtout la neutralité économique du système fiscal avec des impôts à large assiette et taux réduit frappant également toutes les sources de revenus, avec le minimum d'incitations fiscales à l'utilisation de ces revenus. En conséquence, il s'agissait, par exemple, d'aligner les règles d'amortissement sur la dépréciation économique des biens et de supprimer les incitations à l'investissement.

Pour ce qui est de la simplicité, un des objectifs de *Treasury I* et du TRA 1986 a été d'éliminer toutes les mesures spécifiques qui compliquaient la déclaration et le calcul de l'impôt, notamment les niches fiscales résultant de démarches, certes légales, mais compliquées des contribuables. Il s'agissait notamment de réduire la nécessité de faire appel à un conseil fiscal pour

rédigier sa déclaration. La forte baisse des taux marginaux visait, notamment, à permettre l'élimination des mesures spécifiques ou à en réduire l'attrait.

1.2. Les principales caractéristiques du TRA 1986

Les principaux changements pour les individus ont été :

- la baisse des taux marginaux d'imposition. En 1986, le taux marginal d'imposition était de 50 %. Avec le TRA 1986, les taux d'imposition sont devenus les suivants : 15, 28, 33 %, pour redescendre à 28 % pour la plus haute tranche ;

- la hausse de la déduction standard et de l'exemption personnelle, les deux mesures ayant pour effet de relever le revenu minimum à partir duquel on paie l'impôt sur le revenu. En conséquence, le nombre de contribuables fut fortement réduit. D'autant plus que les aides fiscales aux faibles revenus d'activité (Earned-Income Tax Credit, EITC) furent substantiellement relevées ;

- l'ensemble des deux mesures précédentes avait pour effet de réduire les recettes d'IRPP de 80 milliards de dollars ou un sixième de l'IRPP dû en 1990. En contrepartie, furent prises d'autres mesures comme la suppression de la déduction de 10 % sur le second revenu dans un ménage et de la déductibilité des impôts locaux, la limitation de nombreuses autres déductions, notamment sur les contributions aux fonds de pension. Surtout, à partir du 1^{er} janvier 1987, la totalité des plus-values de long terme furent fiscalisées (suppression de l'abattement de 60 % avec un taux marginal de 50 %, soit un réel de $40 \% \times 50 \% = 20 \%$, pour passer à un marginal de 28 %). Compte tenu de la très forte concentration des plus-values de long terme, il en résultait une hausse significative de la fiscalité réelle des hauts revenus. Ces mesures d'élargissement de l'assiette devaient rapporter 30 milliards de dollars pour l'année 1990, à déduire du coût de 80 milliards de dollars des mesures incluses dans les deux précédents paragraphes ;

- les mesures prises, au titre de l'équité horizontale, pour réduire fortement les niches fiscales et les sources légales d'évasion eurent pour effet d'augmenter l'IRPP de 27 milliards de dollars pour l'année 1990.

Les principaux changements pour les entreprises ont été :

- baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 46 à 34 % ;
- suppression de l'incitation fiscale à l'investissement en machinerie et équipement (*tax credit* de 10 %) ;

- allongement des durées d'amortissement. Au total, l'ensemble des mesures précédentes était neutre en termes de montants de prélèvements obligatoires ;

- mais la suppression de dispositions particulières complexes ou spécifiques à certaines industries devait accroître les recettes fiscales au titre des entreprises de 20 milliards de dollars, au titre de 1990 ;

- un impôt minimal fut imposé aux entreprises, pour une recette de 4,5 milliards de dollars en 1990.

Au total, en base 1990, les impôts prélevés sur les ménages ont baissé de 23 milliards de dollars, tandis que ceux prélevés sur les entreprises ont augmenté de 16 milliards de dollars, donnant un effet net comptable très faible sur les prélèvements publics (PIB américain de 5490 milliards de dollars et prélèvements obligatoires de 1460 milliards de dollars en 1989).

Les prélèvements obligatoires américains, en pourcentage du PIB, ont évolué de la façon suivante, sur la période 1986-1990 : 1986 = 25,5 % ; 1987 = 26,5 % ; 1988 = 26,3 % ; 1989 = 26,6 % ; 1990 = 27,3 %. Le PIB réel américain a augmenté de 2,8 % par an en 1986-1987 et de 3,5 % par an en 1988-1989 (après la pleine entrée en vigueur, en 1988, du TRA 1986).

2. Les effets du TRA 1986 sur les comportements

Pour juger de l'impact du TRA 1986 sur les comportements des agents économiques, il faut s'abstraire des effets des changements autres que le TRA lui-même. C'est évidemment impossible.

On peut toutefois noter que la croissance moyenne du PIB réel a peu varié entre les deux années précédents le TRA 1986, avec 3,1 % en 1985-1986, et les trois années qui ont suivi le TRA avec 3,2 % en 1987-1989. Toutefois, nous avons vu que si l'on compare plutôt 1986-1987 à 1988-1989, pour des raisons liées aux importants arbitrages de revenus intervenus entre les années 1986 et 1987, il y a eu une légère accélération de la croissance. Mais globalement, que l'on prenne l'une ou l'autre base de comparaison, il n'y a pas eu de crise ou d'accélération brutale de l'activité en 1986-1989.

A contrario, les années 1986-1989 ont été marquées par une augmentation des inégalités de revenus et par le boom des fusions-acquisitions. Il faut donc être prudent avant de séparer les effets de la fiscalité et les effets des variations de revenus.

En ce qui concerne l'offre de travail, rappelons qu'en 1986, un taux marginal de 50 % s'appliquait à un revenu imposable supérieur à 175 250 dollars pour un couple et 88 270 dollars pour un célibataire. En 1988, après la pleine entrée en vigueur du TRA 1986, le taux marginal était de 28 % au-delà de 149 250 dollars pour un couple et 89 560 dollars pour un célibataire. Le taux marginal avait baissé de 44 %. Toutefois, compte tenu de la structure des revenus et de la suppression de niches fiscales, plus de 40 % des contribuables américains n'ont pas bénéficié d'une baisse de leurs taux marginaux. Compte tenu de ce qui a été indiqué précédemment sur la concentration des plus-values et l'augmentation effective de la fiscalité sur ces plus-values, on peut même considérer que la baisse des taux marginaux effectifs a été faible pour l'écrasante majorité des américains. Toutefois, Nada Eissa (1995) a montré que si l'offre de travail des hommes a peu

répondu à la baisse des taux marginaux nominaux, probablement parce que la baisse des taux marginaux réels a été faible, l'offre de travail des femmes à revenus élevés a fortement augmenté (hausse de 18 % de l'offre entre 1984-1986 et 1990-1992, avec une élasticité de l'offre par rapport au revenu après impôt de 0,8).

En ce qui concerne l'épargne, compte tenu de ce qui a été dit sur l'augmentation du taux effectif sur les plus-values, et de la baisse des déductions pour les contributions aux fonds de pension, on ne devait pas s'attendre à un effet significatif sur l'épargne, et il n'a pas eu lieu.

En abaissant le taux marginal pour les personnes physiques en dessous du taux marginal pour les personnes morales, le TRA 1986 a fortement réduit les incitations pour les particuliers à hauts revenus à créer des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. Ils ont soit davantage déclaré de revenus à l'IRPP, soit choisi des formes de sociétés soumises à l'IRPP (*Master limited partnerships* ou « S » corporations). Le développement des « S » corporations explique en partie la baisse apparente de l'IS et la hausse de l'IRPP après le TRA 1986.

Si l'on juge le TRA 1986 par rapport à ses propres objectifs d'améliorer l'équité, l'efficacité et la simplicité du système, les nombreuses études disponibles ont montré que :

- si le TRA a peu affecté l'offre de travail et l'épargne, il a nettement réduit l'attrait pour les revenus non déclarés et, à un moindre degré, pour le loisir et a considérablement réduit l'attrait des allocations de ressources ou de patrimoines fondées essentiellement sur des considérations fiscales, ce qui est *a priori* de nature à augmenter l'efficacité économique de l'allocation des ressources ;

- compte tenu de ce qui a été dit sur la taxation des plus-values, le TRA 1986 a plutôt augmenté l'équité verticale, c'est-à-dire la progressivité de l'IRPP. En réduisant l'ampleur des niches fiscales, le TRA 1986 a plutôt amélioré l'équité horizontale du système fiscal ;

- le TRA 1986 a sensiblement augmenté la simplicité du système en limitant les sources de déduction et les niches faisant l'objet de déclarations spécifiques. La proportion de déclarations fiscales pour l'IRPP incluant l'utilisation d'une niche fiscale est tombée de 40 % en 1986 à 28 % en 1989.

3. Jugement global sur le TRA 1986, en replaçant cette réforme dans l'histoire fiscale américaine

L'analyse présentée dans la section précédente montre que le TRA 1986 a eu un impact minime sur l'offre de travail et l'épargne, comme on pouvait s'y attendre compte tenu de la nature de la réforme. Toutefois, le TRA 1986 a eu un impact important sur l'élasticité du revenu imposable par rapport au taux marginal d'imposition à l'IRPP. Cette question est devenue centrale,

aux États-Unis, dans la théorie économique et l'économétrie de la fiscalité et pour la conduite de la politique économique. Elle a donné naissance à une littérature sur la « nouvelle réactivité fiscale » ou *New Tax Responsiveness* (NTR).

3.1. Nouvelle réactivité fiscale

Les travaux NTR, initiés par Lawrence Lindsey et Martin Feldstein, sont centrés sur l'hypothèse suivante : des taux marginaux d'imposition élevés ont des coûts d'efficacité considérables et ne permettent plus d'augmenter les recettes fiscales au sommet de la distribution des revenus (voir Lindsey, 1987 et Feldstein, 1995). L'effet clé des taux marginaux élevés est de réduire le revenu imposable et pas nécessairement l'offre de travail. Les contribuables recherchent alors du revenu non imposable, de la consommation non taxable ou du revenu non déclaré.

Si l'on note C la consommation, L le loisir, E le revenu non imposable (par exemple avantages en nature non taxés) et D la consommation non taxable, l'individu maximise son utilité sur ces quatre variables : $U(C, L, E, D)$ avec la contrainte budgétaire que :

$$C = (1 - t) [w (I - L) - E - D]$$

avec w le taux de salaire et t le taux marginal d'imposition.

Le terme entre crochets est le revenu imposable, c'est-à-dire le coût salarial total moins le revenu non imposable et les déductions.

Si l'on définit $I + z = I/(1 - t)$, la contrainte budgétaire s'écrit :

$$C (I + z) = w (I - L) - E - D$$

Dans ce modèle, une augmentation du taux d'imposition (t) augmente le prix de la consommation taxable mais ne change pas le prix relatif entre L , E et D . En d'autres termes, tous les biens non taxés constituent un bien composite. Dans ce modèle, le coût social d'une augmentation de l'imposition est le même que l'individu choisisse plus de loisir, de revenu non imposable ou de consommation non taxable. L'individu est toutefois amené ainsi à consommer plus de ces biens qu'il ne le ferait sans cette augmentation d'impôts, ou *a fortiori* sans impôts.

Les travaux NTR ont donc essayé de mesurer l'élasticité du revenu imposable aux variations d'impôts (mesure par rapport au *résidu fiscal*, soit 1 moins le taux marginal, soit la part conservée par le contribuable ; mais pour simplifier la littérature NTR parle d'élasticité par rapport au *taux marginal*). Les fortes variations de taux d'imposition, comme celles du TRA 1986, constituent une expérience « naturelle » permettant d'estimer cette élasticité.

Lindsey (1987) montre que le revenu déclaré des contribuables situés au sommet de l'échelle des revenus a considérablement augmenté au moment où les taux marginaux d'imposition ont baissé. En comparant la différence de progression des revenus déclarés des « riches » et des moins-riches, il en déduit qu'elle résulte de la réduction des taux marginaux d'imposition. Il estime que l'élasticité du revenu imposable pour les riches a été supérieure à 1. Feldstein a trouvé des élasticités encore supérieures en divisant les « riches » en sous-groupes en fonction des tranches d'imposition.

Deux critiques ont été faites à ces auteurs :

- pour des raisons non liées à la fiscalité, les inégalités de revenus ont augmenté dans les années quatre-vingt ;
- pour procéder aux estimations économétriques NTR, il faut supposer, entre autres hypothèses, que les « riches » restent les mêmes au cours de la période d'estimation, ce qui reste une hypothèse.

Pour contourner la première critique, Feldstein et Feenberg (1996) ont analysé les effets de la hausse des impôts mise en œuvre par George Bush père et par Bill Clinton, notamment la hausse de 1993. Ils montrent que les revenus imposables du un million de contribuables les plus riches a fortement baissé de 1992 à 1993, alors que les revenus des groupes inférieurs ont augmenté, ce qui indique à nouveau une forte élasticité du revenu imposable. Mais comme le président Clinton a proposé la hausse de 1993 à la fin de 1992, beaucoup de contribuables ont anticipé leurs revenus 1993 sur 1992.

Goolsbee (1999) estime, sur la base des nombreux travaux disponibles, que l'élasticité du revenu imposable au taux marginal (plus précisément au *résidu marginal*, soit 1 moins le taux marginal, soit la part conservée par le contribuable) semble être proche de 1 dans les années quatre-vingt, mais significativement inférieure à 1 dans les années quatre-vingt-dix. Il décide alors de mener une étude sur l'ensemble du XX^e siècle pour déterminer comment cette élasticité a pu évoluer au cours du temps.

Il va s'intéresser à la baisse des taux de 1924-1925. L'impôt sur le revenu a été mis en place en 1913 et le taux marginal a très vite augmenté avec les besoins de financement de la Première Guerre mondiale. Il est passé de 7 % en 1913-1915 à 15 % en 1916, puis 67 % en 1917 et 77 % en 1918, pour redescendre à 73 % en 1919-1921 et 58 % en 1922. En 1921, le républicain Warren G. Harding fut élu président et les républicains prirent le contrôle du Congrès. Harding nomma Andrew W. Mellon au Trésor. Son livre *Taxation: The People's Business*, publié en 1924, semble avoir été écrit dans les années quatre-vingt. Mellon propose de baisser fortement les taux marginaux afin que les personnes à hauts revenus cessent de passer leur temps à éviter de payer des impôts, en utilisant des niches fiscales ou en achetant des obligations municipales, et qu'elles investissent de façon productive.

Les républicains baissèrent une première fois l'impôt avec le *Revenue Act* de 1921, puis, sous la présidence de Coolidge en 1924-1925. De 1922 à

1926, le taux marginal maximum baissa de 58 % à 25 %. Tous les taux baissèrent, mais la baisse principale fut appliquée au taux marginal maximum. De fait, les années vingt ressemblent aux années quatre-vingt par la forte baisse de la fiscalité et par la hausse des écarts de revenus au cours du boom économique des années vingt. Une série de tests économétriques donne des élasticités du revenu imposable autour de 0,6.

En 1932, le président Hoover augmenta fortement les impôts pour réduire le déficit budgétaire. Puis ce fut le tour du président Roosevelt. Le taux marginal passa de 25 % en 1931 à 63 % en 1935. L'élasticité du revenu imposable est estimée être tombée autour de 0,2 à 0,3 %. Puis, en 1935, Roosevelt augmenta à nouveau fortement la fiscalité et le taux marginal passa de 63 % en 1935 à 79 % en 1938. Malgré la hausse des taux, les revenus déclarés par les « riches » augmentèrent, ce qui implique une élasticité négative. Mais ce résultat doit beaucoup au renforcement brutal du contrôle fiscal voulu par les démocrates ainsi qu'à la hausse du taux de l'IS, de 13,75 % à 19 %, qui a pu faire basculer des revenus vers les personnes physiques.

Il y eut à nouveau une forte hausse des impôts en 1950-1951, pour financer la guerre de Corée, et le taux marginal passa de 82 % à 92 %. Le taux de l'IS passa de 38 à 52 %. L'élasticité du revenu imposable est estimée entre 0,1 et 0,2.

Puis le président Kennedy décida de réduire la fiscalité, ce qui fut mis en œuvre dans le *Revenue Act* de 1964. De 1962 à 1966, le taux marginal fut réduit à 70 %. Les élasticités sont estimées proches de zéro.

Ces cinq épisodes (baisse de 1923-1926, hausses de 1932-1935 et 1936-1938, hausse de 1950-1951 et baisse de 1963-1966) permettent de mieux appréhender l'élasticité du revenu imposable au *résidu fiscal*. Les élasticités du revenu imposable à la baisse varient de 0,6 dans les années vingt à 0 % dans les années soixante. Les élasticités à la hausse des impôts varient entre 0,1 et 0,3, quand elles ne sont pas négatives.

Seules les années vingt sont comparables au choc fiscal des années quatre-vingt. L'élasticité du revenu imposable au taux d'imposition (ou plus exactement à 1 moins le taux d'imposition) semble être au maximum de 0,6 % dans les années vingt et au minimum de 1 % dans les années quatre-vingt, selon les travaux de Goolsbee (1999) ou ceux qu'il passe en revue. Au total, Goolsbee en conclut que l'élasticité est positive, surtout à la baisse. En comparant les années vingt et quatre-vingt, au cours desquelles la baisse a été franche, on note que les revenus déclarés augmentent significativement quand les taux marginaux baissent franchement. Ceci ne permet pas de préjuger si les recettes fiscales vont augmenter ou baisser.

On peut toutefois supposer que si les taux marginaux baissent fortement tandis que les assiettes s'élargissent tout aussi nettement et que les niches se réduisent ou disparaissent, non seulement les recettes fiscales ne vont pas suivre l'évolution des taux marginaux en proportion, mais

elles évoluent fortement en sens contraire. Surtout si l'on introduit des taux minima d'imposition.

À l'inverse, des baisses successives de faible ampleur des taux marginaux, sans réduction des niches et sans accroissement des assiettes, peuvent conduire à des résultats décevants en termes de hausse des revenus imposables.

Pour résumer, un siècle d'histoire fiscale américaine semble indiquer que pour limiter le coût, en termes de recettes fiscales, d'une baisse des taux marginaux d'imposition, il vaut mieux baisser les taux massivement, en augmentant les assiettes et en réduisant/éliminant les niches, que de les baisser graduellement.

3.2. Imposition minimale des individus

En janvier 1969, le secrétaire au Trésor américain Joseph W. Barr informa le Congrès que 155 contribuables personnes physiques, ayant des revenus supérieurs à 200 000 dollars, n'avaient pas payé d'impôt fédéral sur le revenu en 1966. Un impôt minimal fut introduit à la fin de 1969. Il devint ensuite l'*imposition minimale alternative* (AMT – *Alternative Minimum Tax*). L'AMT a été payé par un million de contribuables américains en 1999. À la suite des réformes fiscales de l'Administration Bush, qui ont fortement réduit l'imposition du revenu des personnes physiques, près de 30 millions de contribuables américains pourraient payer l'AMT en 2010 (voir, Burman, Gale et Rohaly, 2003, avec mise à jour en août 2004, voir *Tax Policy Center* à Washington).

L'AMT comprend moins de déductions fiscales que l'IRPP et est moins progressif que ce dernier avec seulement deux taux de 26 % – sur les premiers 175 000 dollars de revenu imposable au-delà d'un revenu minimum – et 28 % sur la tranche de revenu imposable au-delà de 175 000 dollars (Burman, Gale et Rohaly, 2003) ; le revenu minimum non imposable est fixé actuellement à 58 000 dollars pour un couple marié. Les contribuables américains doivent payer le plus élevé de l'IRPP ou de l'AMT calculés sur leurs revenus annuels, ce qui oblige les contribuables concernés à calculer deux fois leur imposition. L'AMT pourrait devenir rapidement l'impôt sur le revenu de la majorité des contribuables dont le revenu est compris entre 100 000 et 500 000 dollars. L'AMT ne prévoit pas de déductions pour les dépendants ou les impôts locaux des États américains et frappe donc particulièrement les familles avec enfants et les contribuables habitant dans des États à imposition élevée. En 2010, environ la moitié des revenus pourrait être taxée à l'AMT.

De façon générale, toutes les modifications de l'IRPP ont été accompagnées de modifications de l'AMT. Le TRA 1986 a ainsi élargi les assiettes fiscales des deux formes d'imposition, tandis que la hausse de l'impôt en 1993 a conduit à une augmentation des taux marginaux des deux impôts. Notons toutefois que le Economic Recovery Tax Act de 1981 et le Economic

Growth and Tax Relief Reconciliation Act (EGTRRA) de 2001 n'ont modifié l'AMT qu'à la marge. Si l'AMT avait été indexé sur l'inflation comme l'IRPP, à partir de 1985, il n'aurait concerné que moins de 300 000 contribuables en 2010 au lieu de près de 30 millions dans le système actuel.

Compte tenu de la complexité résultant d'un double système d'imposition sur le revenu des personnes physiques, il y a actuellement, aux États-Unis, une discussion majeure de politique fiscale visant à déterminer s'il ne faut pas supprimer l'un des deux impôts pour simplifier le système. Pour les uns, on pourrait souhaiter supprimer l'AMT car il limite trop les effets de déductions fiscales qui seraient souhaitables par ailleurs, tout en consolidant l'IRPP. Pour d'autres, un AMT réaménagé, avec par exemple une déduction de 100 000 dollars par famille et un taux unique de 25 %, permettrait de supprimer l'IRPP. L'AMT, couplé à une TVA de 10 % à 15 %, conduirait à un système fiscal plus efficace.

On peut retenir, de l'expérience de l'AMT, que si l'on complète l'IRPP par un système d'imposition minimale, ce dernier devrait plutôt ne comporter qu'un taux, hors toutes déductions fiscales sauf le quotient familial en France, avec un revenu minimum, en dessous duquel il ne s'applique pas, indexé et suffisamment élevé pour ne concerner que le centile supérieur des contribuables, ou au maximum les 2 ou 3 % des contribuables déclarant les revenus les plus élevés.

Conclusion

L'enseignement d'un siècle d'histoire fiscale américaine doit guider la politique fiscale d'un pays ayant des taux marginaux d'imposition élevés et qui se trouve pris dans une compétition fiscale de plus en plus vive. La réponse adaptée n'est pas une baisse graduelle des taux, mais une baisse massive et brutale des taux qui rend tolérable la suppression des niches fiscales et l'augmentation significatives des assiettes. Il peut même en résulter une augmentation des recettes fiscales à périmètre d'activité constant, surtout si l'on met en place un système d'imposition minimale des individus et si l'on renforce l'imposition minimale des entreprises.

Mais si l'on suppose, en outre, que la baisse massive des taux entraînerait une forte relocalisation des facteurs mobiles de production dans un pays attrayant disposant d'un niveau élevé de biens publics, la baisse massive des taux marginaux d'imposition pourrait même entraîner une hausse sensible des recettes fiscales.

La France est ainsi dans une situation particulière. Parce que c'est un pays riche, fortement attractif en termes de qualité de vie, parce qu'elle a beaucoup investi en biens publics, mais parce qu'elle se trouve prise dans une concurrence fiscale de plus en plus vive, elle est à la croisée des chemins :

- elle peut s'étioiler, si elle ne réagit pas, en perdant ses facteurs de production mobiles (fuite des capitaux, des talents et des entreprises), au

point de devoir réduire ses investissements en biens publics (R&D, éducation, infrastructures), et d'entrer progressivement dans un processus de sous-développement ;

- elle peut « ramasser la mise », si elle réagit, en anticipant la compétition fiscale par une baisse massive des taux d'imposition (IRPP, IS, ISF), couplée à une réduction/suppression des niches fiscales et à une augmentation des assiettes fiscales, avec mise en place d'une imposition minimale sur les gros revenus déclarés. Cette stratégie conduirait d'autant plus fortement à la relocalisation des facteurs de production que la qualité de ses biens publics n'a pas encore significativement baissé et que son attrait en termes de qualité de vie est très élevé. Mais cette stratégie n'est gagnante que si elle appliquée rapidement. Une action graduelle sur dix ans ou une action forte dans dix ans seront de peu d'effets.

Références bibliographiques

- Auerbach A.J. et J. Slemrod (1997) : « The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986 », *Journal of Economic Literature*, pp 589-632, juin.
- Burman L.E., W.G. Gale et J. Rohaly (2003) : « The Expanding Reach of the Individual Alternative Minimum Tax », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 2, pp. 173-186, printemps.
- Eissa N. (1995) : « Taxation and the Labor Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment », *NBER Working Paper*, n° 5023, février.
- Feldstein M. (1995) : « The Effects of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act », *Journal of Political Economy*, n° 103 (3), pp. 551-72.
- Feldstein M. et D. Feenberg (1996) : « The effects of Increased Tax Rates on Taxable Income and Economic Efficiency: A Preliminary Analysis of the 1993 Tax Rate Increases » in *Tax Policy and the Economy*, vol. 10, Poterba (éd.), pp 89-117, MIT Press.
- Goolsbee A. (1999) : « Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, pp. 1-61
- Lindsey L. (1987) : « Individual Taxpayer Response to Tax Cuts: 1982-1984, With Implications for the Revenue Maximizing Tax Rate », *Journal of Public Economics*, n° 33 (2), pp. 173-206.
- Salanié B.(2002) : *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, Paris.

Annexe 6

Simulations des scénarios de réforme

François Bouton, Christel Colin et Sophie Guérin

*Division des études sociales de la Direction des statistiques
démographiques et sociales de l'INSEE*

À la demande des auteurs du rapport, des simulations des scénarios de réforme fiscale sur le champ des prélèvements sur les ménages ont été réalisées à l'aide du modèle de microsimulation INES. Deux scénarios principaux de réforme sont retenus (scénarios A et B, tableau 1), et deux variantes pour chacun de ces scénarios sont envisagées, portant sur le niveau du plafond du crédit de CSG en fonction de la composition du foyer fiscal. La présente annexe décrit les principales caractéristiques du modèle INES et des simulations de réforme qui ont été réalisées, avant de présenter les résultats chiffrés détaillés des simulations.

Ces deux scénarios sont fondés sur des principes de taxation identiques mais ont des conséquences très différentes. L'un (scénario A) accroît la charge fiscale sur la plupart des ménages et pourrait permettre de financer une baisse de l'impôt sur les sociétés. L'autre (scénario B) permet d'assurer qu'en moyenne, aucun centile de niveau de vie initial ne subisse de perte à la réforme, et de ce fait nécessiterait un besoin de financement supplémentaire pour l'État.

1. Le modèle de microsimulation INES

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon de ménages représentatif de la population. Pour le modèle INES, cet échantillon est issu de l'enquête Revenus fiscaux de l'Insee, qui associe les informations socio-démographiques de l'enquête sur l'emploi au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en métropole et n'habitant pas en logement collectif (soit 95 % de la population française).

Les dernières données disponibles sont celles de l'enquête Revenus fiscaux de 2001. Pour obtenir un échantillon représentatif de la population en 2003, les revenus déclarés au fisc et la structure de la population ont fait l'objet d'une actualisation. À un échantillon représentatif de la population en mars 2002, on applique d'abord les évolutions sur un an de la démographie (estimées par les données d'état civil) et du marché du travail (appréciées par les enquêtes sur l'emploi en continu). Ensuite, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à reproduire les taux de croissance globaux des revenus catégoriels entre 2001 et 2003. Cette actualisation permet de bien représenter les déformations globales de la population en termes de structure socio-démographique et en termes de revenus.

Ensuite, en fonction de l'information disponible pour chaque ménage (sa composition démographique, l'activité de ses membres et son revenu imposable), on applique à chaque ménage les règles de calcul de chaque transfert et impôt entrant dans le champ d'INES : les prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, aides à la garde, etc.), les minima sociaux, les aides au logement pour les locataires, l'impôt sur le revenu, la prime pour l'emploi, les contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale. La taxe d'habitation n'est pas simulée en tenant compte précisément de la législation et des caractéristiques du ménage, mais est tirée directement des fichiers fiscaux (taxe d'habitation versée en 2002) puis actualisée en 2003 en fonction de l'évolution annuelle de cette taxe.

En ajoutant aux revenus initiaux les prestations calculées puis en déduisant les impôts directs ci-dessus, on calcule, pour chaque ménage, son revenu disponible. Le niveau de vie (respectivement niveau de vie initial) est ensuite obtenu en divisant le revenu disponible (respectivement le revenu initial, avant prestations et impôts) par le nombre d'unités de consommation du ménage : ces unités de consommation (*uc*) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 *uc* au premier adulte du ménage, 0,5 *uc* aux autres personnes de plus de 14 ans, et 0,3 *uc* aux personnes de moins de 14 ans. Chaque individu d'un ménage se voit affecté du même niveau de vie : celui du ménage auquel il appartient.

2. Les simulations réalisées avec INES

Les simulations de réforme qui ont été réalisées sont toutes *statiques*, c'est-à-dire à *comportements inchangés*. Elles ne tiennent pas compte des éventuelles modifications de l'offre de travail ou de l'accumulation de patrimoine par exemple qui pourraient résulter de changements dans le système de taxation des revenus.

On a donc simulé :

- les changements de barème de l'impôt sur le revenu : changements de nombre de tranches, de limites de tranches, de taux d'imposition ;

1. Paramètres des deux scénarios retenus et variantes

	Paramètres de la CSG	Paramètres de l'IRPP
<i>Paramètres des deux scénarios retenus</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Scénario A • Scénario B 	<p>13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé(*)</p> <p>12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 900 euros pour une personne seule, 1 800 euros pour un couple ou parent isolé</p>	<p>0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part</p> <p>0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<i>Variantes autour du scénario A</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Variante 1 • Variante 2 	<p>13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i></p> <p>13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i></p>	<p>0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part</p> <p>0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part</p>
<i>Variantes autour du scénario B</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Variante 1 • Variante 2 	<p>12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i></p> <p>12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; le <i>plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i></p>	<p>0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part</p> <p>0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part</p>

Note : (*) Pour une personne seule (respectivement un couple ou un parent isolé), si le montant de CSG payé sur un an est inférieur à 600 euros (resp. 1 200 euros), alors le crédit de CSG est égal au montant de CSG payé ; s'il est supérieur, le crédit de CSG est de 600 euros (resp. 1 200 euros).

- la suppression de la CRDS et du prélèvement social sur les revenus du patrimoine ;
- les changements de barème de la CSG (qui tiennent compte de la suppression de la CRDS et du prélèvement social) : suppression des exonérations et des taux réduits, modification du taux et donc de la définition du revenu déclaré pour le calcul de l'impôt (qui passe à 87 ou 88 % du revenu initial), création d'un crédit de CSG qui s'impute comme un crédit d'impôt par foyer fiscal.

Pour l'attribution du crédit de CSG, les conventions suivantes ont été adoptées :

- le crédit « de base » plafonné à 600, 900 ou 800 euros selon les scénarios est attribué aux personnes seules au sens fiscal (personnes qui vivent seules ou en couple non marié, sans enfant), quel que soit le nombre de parts fiscales auxquelles leur situation leur donne droit.
- le crédit « de base » plafonné à 1 200, 1 800 ou 1 600 euros selon les scénarios est attribué aux couples au sens fiscal, mariés ou liés par un PACS, et aux parents isolés (qui ne vivent pas en couple).
- dans les variantes, les demi-parts supplémentaires sont comptabilisées au-delà de deux parts fiscales pour les couples mariés ou liés par un PACS et les parents isolés (qui bénéficient du crédit de base plafonné à 1 200 ou 1 600 euros), et au-delà d'une part pour les personnes seules (pour lesquelles le plafond de base s'élève à 600 euros) ;
- la suppression des abattements, réductions et déductions d'impôt, qui correspond à la « suppression de toutes les niches fiscales, abattements et autres dispositions de toutes sortes » préconisée dans le rapport. Parmi les plus importants en termes de dépenses fiscales, sont ainsi supprimés : la décote, les abattements de 10 et 20 % sur les traitements, salaires, pensions et rentes, les réductions d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, au titre des dons, pour frais de garde des enfants de moins de sept ans, le crédit d'impôt pour travaux, achat de gros équipements dans la résidence principale, les abattements en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste, sur certains revenus de capitaux mobiliers, l'avoir fiscal lié aux dividendes de sociétés françaises, etc.

En revanche le système du quotient familial a été maintenu comme dans le système actuel, tout comme les demi-parts supplémentaires par enfant à charge à compter du 3^e, pour les invalides, les parents isolés, etc. Enfin, ont été conservées les exonérations d'impôt actuelles sur la participation et l'intéressement, les intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement, les intérêts des livrets A, des CODEVI, des LEP, les dividendes et avoirs sur PEA, les produits attachés aux bons de capitalisation, etc.

3. Résultats des simulations à partir d'INES

3.1. Résultats comptables

Les simulations réalisées avec le modèle INES conduisent aux résultats globaux indiqués dans le tableau 2, qui se limitent aux masses disponibles directement dans INES.

2. Masses financières issues d'INES avant et après réforme

En milliards d'euros

	Système actuel Masses 2003	Après réforme		
		Scénario de base	Variante 1	Variante 2
<i>Scénario A</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	49,3	40,6	40,6	40,6
ISF	nd	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	57	113,5	113,5	113,5
Crédit de CSG	0	- 24,7	- 26,8	- 28,8
CRDS	4,1	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	0,9	0	0	0
Total (hors PPE)	111,3	129,4	127,3	125,3
<i>Scénario B</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	49,3	29,9	29,9	29,9
ISF	nd	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	57	104,8	104,8	104,8
Crédit de CSG	0	- 36,1	- 34,3	- 36,2
CRDS	4,1	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	0,9	0	0	0
Total (hors PPE)	111,3	98,6	100,4	98,5

Sources : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

Or, pour ce qui est des revenus initiaux (avant redistribution), le modèle de microsimulation INES est basé sur l'enquête Revenus fiscaux, donc sur les informations qui figurent dans la déclaration de revenus 2042. On ne dispose pas par ce biais des revenus non imposables : majorations de retraite pour enfants, une grande partie des revenus du patrimoine (assurance-vie, livrets d'épargne, plus-values mobilières en dessous d'un certain seuil de cessions...), les contributions patronales de retraite et de prévoyance complémentaire non obligatoires par exemple. Les déductions sur les revenus fonciers (comme celles liées aux dispositifs Besson ou Périssol), ne peuvent être prises en compte que de manière approximative en supprimant les déficits fonciers. De manière générale, la couverture des revenus du patrimoine est faible : les responsables de l'enquête Revenus fiscaux esti-

ment qu'elle couvre 12 à 13 % des revenus des valeurs mobilières enregistrés par la comptabilité nationale, et à peu près la moitié des revenus des patrimoines immobiliers (document de travail F0405 de juin 2004). Toutefois, ont ici été intégrés les revenus soumis à prélèvement libératoire et les plus-values mobilières soumises à taux proportionnel, qui ne sont pas pris en compte par l'enquête Revenus Fiscaux. On couvre alors environ un cinquième des revenus des valeurs mobilières.

De même, on n'a pas d'informations dans INES sur l'Impôt de solidarité sur la fortune ; on ne peut donc en tenir compte avant réforme. Enfin l'enquête Revenus fiscaux sur laquelle est adossé le modèle INES couvre la population résidant en France métropolitaine et ne vivant pas en collectivité ; ceci exclut donc les habitants des DOM et les résidents en maison de retraite, foyer de jeunes travailleurs, etc.

La couverture non exhaustive du modèle INES a conduit à extrapoler les résultats des simulations issues du modèle pour se rapprocher au mieux des masses financières réelles. C'est ce qui est fait dans le tableau 3. Cette extrapolation consiste à redresser les résultats issus d'INES par un coefficient correspondant à l'écart observé entre la réalité et le modèle dans le système actuel.

3. Masses financières extrapolées à partir des simulations issues d'INES, avant et après réforme

En milliards d'euros

	Système actuel Masses 2003	Après réforme		
		Scénario de base	Variante 1	Variante 2
<i>Scénario A</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	51,5	42,4	42,4	42,4
ISF	2,3	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	63,6	126,6	126,6	126,6
Crédit de CSG	0	- 27,6	- 29,9	- 32,2
CRDS	4,8	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	1,7	0	0	0
Total (hors PPE)	123,9	141,4	139,1	136,8
<i>Scénario B</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	51,5	31,2	31,2	31,2
ISF	2,3	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	63,6	116,9	116,9	116,9
Crédit de CSG	0	- 40,3	- 38,3	- 40,4
CRDS	4,8	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	1,7	0	0	0
Total (hors PPE)	123,9	107,8	109,8	107,7

Sources : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE ; rapport Prélèvements obligatoires pour les masses 2003 et les extrapolations ; états statistiques 1921 de la DGI pour le nombre de foyers fiscaux et les extrapolations du crédit de CSG.

Ainsi, concernant le crédit de CSG attribué à chaque foyer fiscal, le redressement effectué (de 6,9 %) tient compte de l'écart observé entre le nombre de foyers fiscaux dans le modèle INES (31,7 millions) et le nombre de foyers fiscaux total en France (33,9 millions), du fait de la limitation d'INES à la population de France métropolitaine hors collectivités. Pour l'impôt sur le revenu (51,5 milliards d'euros en 2003 selon le rapport sur les prélèvements obligatoires contre 49,3 milliards dans INES), l'extrapolation conduit à majorer le résultat issu d'INES de 4,5 %. Ce redressement vise non seulement à corriger la différence de champ de population, mais aussi le fait qu'INES ne calcule que les impositions initiales, à l'exclusion des rappels au titre des années antérieures suite à contrôle fiscal.

Enfin, les prélèvements sociaux (contribution sociale généralisée + contribution au remboursement de la dette sociale + prélèvement social sur les revenus du patrimoine) issus du modèle INES sont redressés de 13 %. Outre la non-représentation dans INES des habitants des DOM, la sous-estimation de ces masses dans INES s'explique surtout par le fait que certaines composantes de l'assiette des prélèvements sociaux ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu et ne sont donc pas décrites sur les déclarations fiscales 2042, comme indiqué ci-dessus.

Si certains défauts de couverture peuvent être ainsi corrigés par extrapolation, on ne peut pas le faire dans tous les cas, et en particulier lorsqu'on ne dispose d'aucune information au niveau microéconomique. Tel est le cas pour l'ISF, qui représente en 2003 une masse de 2,3 milliards d'euros : sa suppression et fusion avec l'impôt sur le revenu a pu être intégrée dans les évaluations financières de l'impact des réformes, mais pas dans les évaluations de leur impact redistributif.

Globalement, sur le champ des prélèvements sur les ménages, le scénario A dégage un excédent qui varie de 13 à 17 milliards d'euros selon les variantes. Cet excédent compenserait plus ou moins le coût de l'abaissement du taux d'impôt sur les sociétés de 33 à 18 % envisagé par ailleurs (coût d'environ 15 milliards).

Le scénario B, qui assure un gain moyen positif ou nul pour tous les centiles de niveau de vie initial (graphique a), met en évidence un déficit de 16 milliards d'euros par rapport à la situation actuelle, sur le champ des prélèvements sur les ménages. La variante 2 du scénario B a un coût identique, la modulation du crédit de CSG en fonction de la composition du ménage compensant la baisse du montant de base. Quant à la variante 1, moins généreuse quant à cette modulation, elle présente un déficit de 14 milliards.

3.2. Gains et pertes aux réformes

Afin d'évaluer de manière plus fine les conséquences des réformes envisagées, les gains et pertes à la réforme ont été calculés pour différentes catégories de ménages, en part du revenu disponible.

L'indicateur du gain à la réforme, en part du revenu disponible, est calculé comme suit :

$$\frac{(\text{prélèvement avant réforme}) - (\text{prélèvement après réforme})}{\text{revenu disponible}}$$

un gain à la réforme correspondant en effet à une baisse du prélèvement global au sens de la somme : IRPP + CSG (nette du crédit) + CRDS + prélèvement social.

Les graphiques a et b présentent les gains à la réforme dans les scénarios de base A et B, pour les ménages, en fonction de leur centile ou vingtile (5 %) de niveau de vie initial.

Dans le scénario A et ses variantes, seuls les individus situés dans les deux déciles extrêmes de la distribution des niveaux de vie initiaux ont en moyenne des gains aux réformes. Les ménages des déciles 2 à 9 subissent en moyenne des pertes aux réformes, qui, en valeur absolue, croissent globalement avec le niveau de vie pour atteindre leur maximum au 8^e décile (tableau 4).

Pour le premier décile de niveau de vie initial, la réforme est globalement positive : il y a davantage d'individus, notamment des personnes qui ont un emploi faiblement rémunéré, dont la CSG est réduite par rapport au système actuel grâce au crédit forfaitaire, que d'individus dont la CSG est augmentée (principalement des chômeurs et des retraités qui perdent le bénéfice des exonérations du système actuel^(*)). De plus, la réforme est neutre pour les ménages, non imposables, qui ne perçoivent aucun revenu soumis à la CSG.

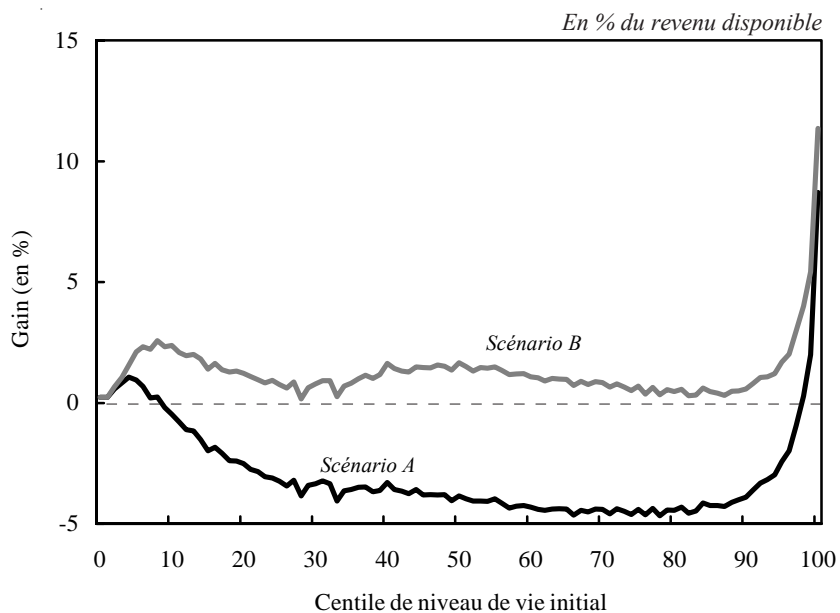
La plupart des ménages des déciles 2 à 9 subissent des pertes aux réformes du fait de l'augmentation du taux de CSG. Enfin, les situations sont très hétérogènes au sein du dernier décile : 65 % des ménages y perdent à la réforme, mais on observe en moyenne un gain de 0,9 %. En effet, les ménages des trois derniers centiles retrouvent des gains aux réformes du fait de la baisse du taux d'imposition des dernières tranches et d'une taxation relativement allégée des revenus financiers : ces tous derniers centiles sont ceux qui bénéficient le plus de la réforme.

Les variantes du scénario A, qui augmentent le plafond de CSG pour certains foyers fiscaux, bénéficient globalement à tous les niveaux de revenus. L'augmentation du gain, ou la réduction de la perte aux réformes, est cependant plus sensible dans le bas de la distribution des niveaux de vie.

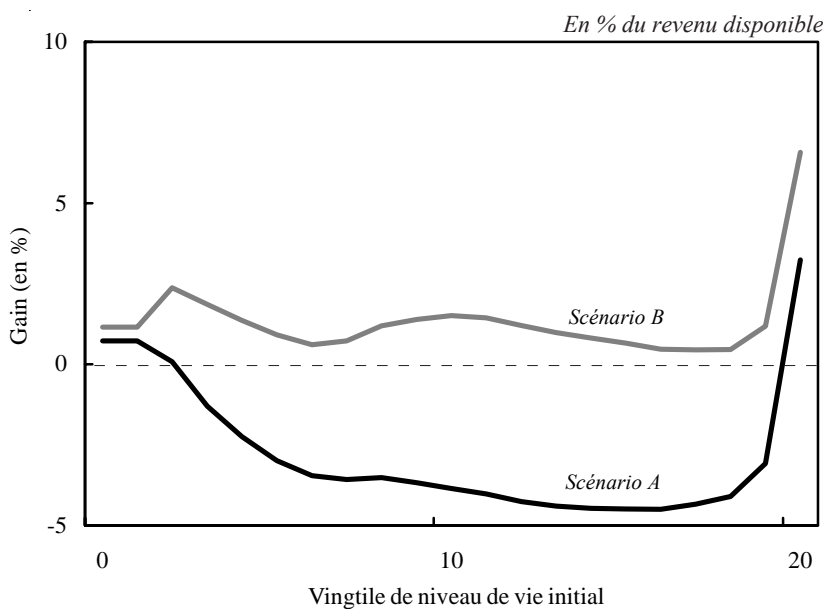
(*) 40 % des retraités et 85 % des chômeurs percevant une allocation sont exonérés totalement de CSG sur ces revenus de remplacement dans le système actuel. La réforme propose de supprimer ces exonérations (sans pour autant imposer les catégories de revenus non imposables : minimum vieillesse, AAH...), ce qui engendre des pertes à la réforme dans le 1^{er} décile et surtout dans les déciles suivants.

Gains aux réformes

a. En fonction du centile du niveau de vie initial

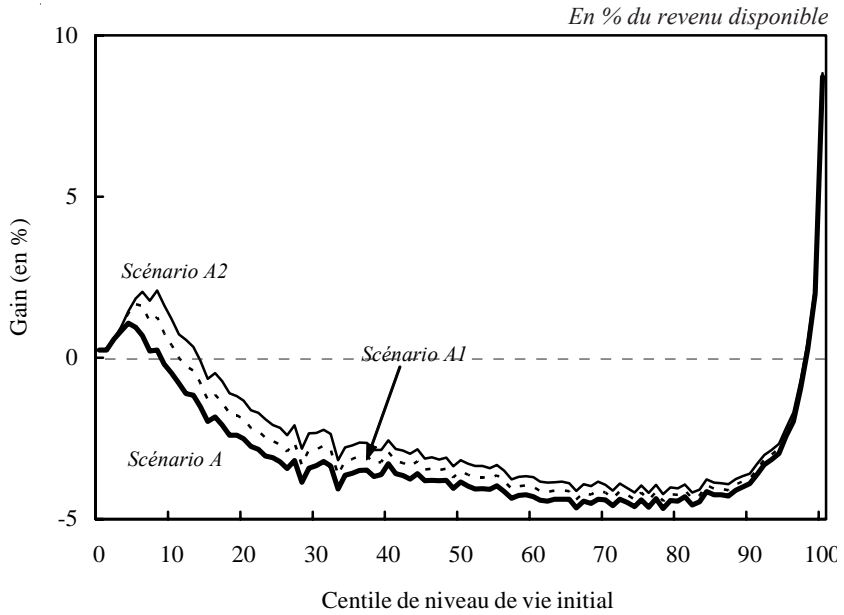


b. En fonction du vingtile du niveau de vie initial

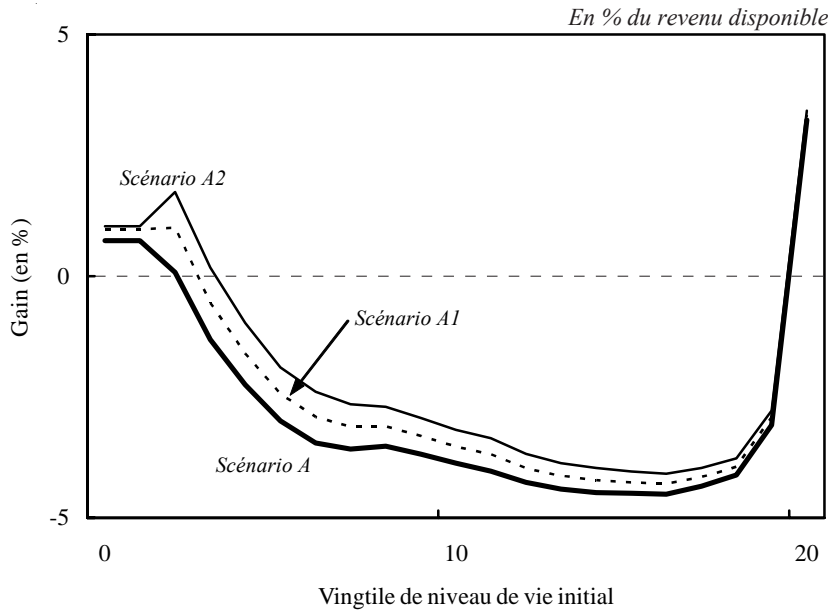


Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

c. Scénario A et ses variantes, en fonction du centile du niveau de vie initial

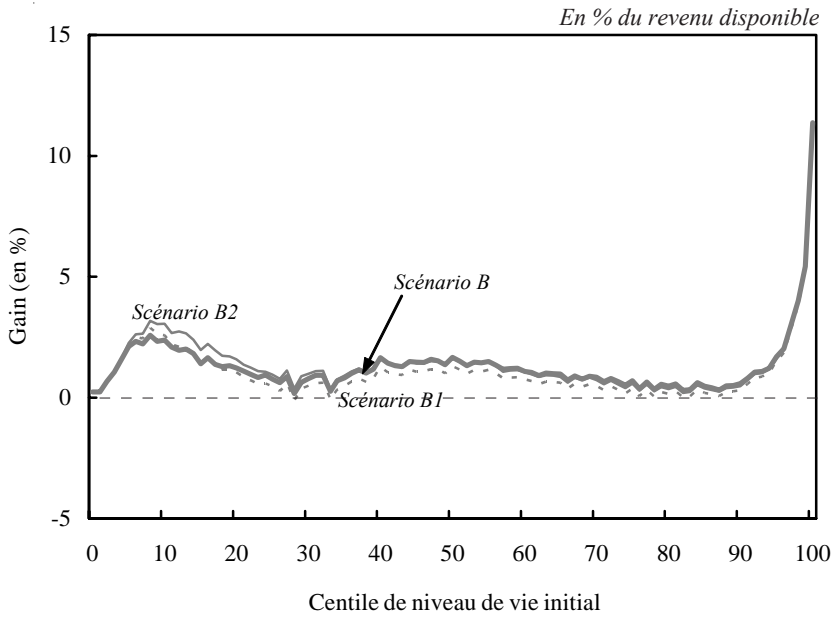


d. Scénario A et ses variantes, en fonction du vingtile du niveau de vie initial

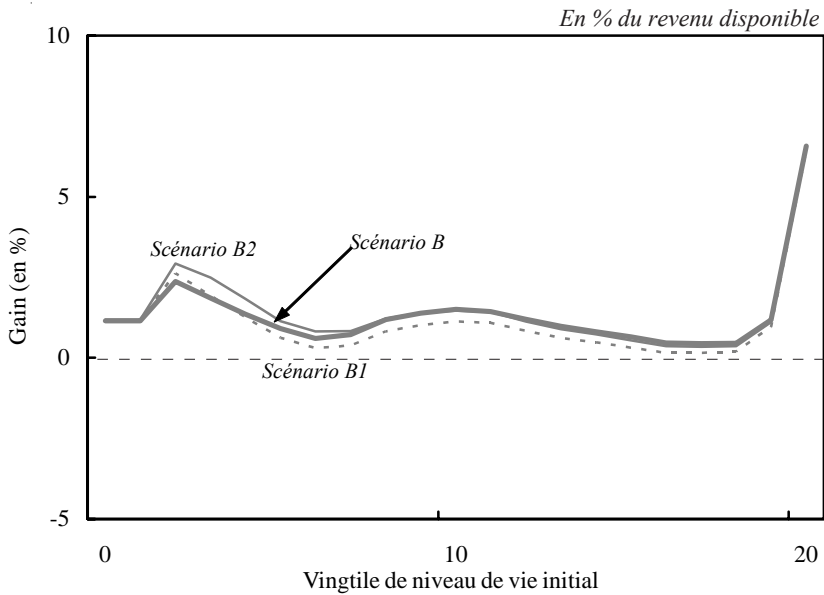


Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

e. Scénario B et ses variantes, en fonction du centile du niveau de vie initial



f. Scénario B et ses variantes, en fonction du vingtile du niveau de vie initial



Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

**4. Moyenne et distribution des gains aux réformes
selon le décile de niveau de vie initial, en part du revenu disponible
Scénario A et ses variantes**

En %

Décile de niveau de vie initial	Moyenne des gains aux réformes	Proportion de ménages qui perdent à la réforme	Perte moyenne des perdants	Gain moyen des gagnants	Proportion de ménages dont la perte est > à 5 % en val. absolue	Proportion de ménages dont le gain est < à 5 %
<i>Scénario A de base</i>						
1	0,4	33,1	2,2	1,7	1,8	4,3
2	- 1,8	75,0	3,5	1,6	18,2	0,8
3	- 3,2	88,6	4,5	1,5	37,9	0,3
4	- 3,5	93,7	4,3	1,4	29,0	0,1
5	- 3,8	96,7	4,1	2,0	26,5	0,2
6	- 4,1	97,2	4,3	1,9	30,4	0,1
7	- 4,4	97,5	4,5	1,4	33,8	0,1
8	- 4,5	97,7	4,5	1,6	32,6	0,1
9	- 4,2	96,3	4,3	2,4	28,1	0,4
10	0,9	65,1	3,7	4,9	15,4	11,6
Ensemble	- 2,6	84,1	4,2	2,4	25,4	1,8
<i>Variante 1</i>						
1	1,0	27,7	2,1	2,0	1,5	5,3
2	- 1,1	64,9	3,4	1,7	12,2	1,0
3	- 2,7	83,4	4,3	1,4	34,9	0,4
4	- 3,1	92,1	3,9	1,4	27,2	0,2
5	- 3,4	96,2	3,8	2,0	22,6	0,2
6	- 3,8	96,9	4,1	1,9	23,3	0,2
7	- 4,2	97,1	4,3	1,5	27,0	0,2
8	- 4,3	97,5	4,4	1,6	27,0	0,1
9	- 4,0	96,0	4,2	2,3	24,5	0,4
10	1,0	64,5	3,6	4,9	14,3	11,8
Ensemble	- 2,3	81,6	4,0	2,4	21,4	2,0
<i>Variante 2</i>						
1	1,4	25,6	2,0	2,3	1,5	8,8
2	- 0,4	59,4	3,3	2,3	9,0	1,6
3	- 2,1	74,1	4,4	1,4	29,8	0,6
4	- 2,7	87,6	3,8	1,2	25,6	0,4
5	- 3,1	94,9	3,6	1,8	18,7	0,3
6	- 3,5	96,3	3,8	1,9	18,0	0,2
7	- 3,9	96,9	4,1	1,6	21,3	0,2
8	- 4,1	97,2	4,2	1,7	22,9	0,1
9	- 3,9	95,7	4,0	2,4	21,4	0,4
10	1,2	64,1	3,5	5,0	13,3	12,0
Ensemble	- 2,0	79,2	3,8	2,5	18,1	2,5

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

En croisant le niveau de vie avec la situation familiale et avec l'âge, on constate que dans le bas de la distribution des niveaux de vie, les ménages de plus de 60 ans et les personnes seules (deux catégories très corrélées) sont les principaux perdants aux réformes, alors que les familles avec enfants sont moins affectées que la moyenne (tableaux 5 et 6). En revanche, à partir du 6^e décile, les familles avec enfants perdent davantage que la moyenne du fait du transfert de charge de l'impôt sur le revenu vers la CSG. Enfin, à niveau de vie fixé, les parents isolés sont beaucoup moins affectés par la réforme que les autres catégories de ménages, notamment dans le bas de la distribution, car le crédit forfaitaire de CSG représente une plus grande part de leurs revenus à niveau de vie fixé.

Dans le scénario B, le gain moyen est positif ou nul pour tous les centiles de niveau de vie initial. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucun perdant à la réforme, comme l'indique le tableau 7 : 30 % des ménages perdent à la réforme (ce qui reste nettement inférieur au scénario A et ses variantes).

Dans ce scénario, les déciles de niveau de vie qui bénéficient le plus de la réforme sont les deux premiers déciles, en lien avec le crédit forfaitaire de CSG, et surtout les derniers centiles, grâce à la baisse des taux d'imposition des dernières tranches. Les déciles médians bénéficient quant à eux de l'augmentation de la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu. La réforme est en revanche quasiment neutre pour les déciles 3, 4, 7, 8 et 9. Les déciles 2, 3 et 4 recouvrent cependant des situations très diversifiées : dans le décile 4, 8 % des ménages subissent une perte de plus de 5 % de leurs revenus tandis que les deux tiers y gagnent et dans les déciles 2 et 3 plus de 40 % des ménages sont perdants.

Les différences par types de ménages sont globalement les mêmes que dans le scénario A (tableaux 8 à 9). Dans le bas de la distribution (hors 1^{er} décile), les personnes seules et les ménages de plus de 60 ans sont perdants en moyenne, alors que les familles avec enfants bénéficient de gains aux réformes plus élevés que la moyenne. Dans le haut de la distribution, les familles avec enfants, et notamment les familles nombreuses, ont des gains plus faibles que la moyenne, et même des pertes pour les déciles 7 à 9. Comme dans le scénario A, les parents isolés bénéficient davantage de la réforme que les autres configurations familiales à niveau de vie fixé.

Les variantes du scénario B dégradent légèrement la situation des personnes seules. Elles ont surtout pour principal effet de limiter les pertes aux réformes pour les couples avec enfants, en particulier les familles nombreuses, de la moitié supérieure de la distribution des niveaux de vie.

5. Moyenne des gains aux réformes, en part du revenu disponible, par décile de niveau de vie et configuration familiale
Scénario A et ses variantes

Décile de niveau de vie initial	Ensemble	Personnes seules	Couples sans enfant	Couples + 1 enfant	Couples + 2 enfants	Couples + 3 enfants et plus	Parents isolés + 1 enfant	Parents isolés + 2 enfants et plus
<i>Scénario A de base</i>								
1	0,4	-0,1	0,2	1,1	0,9	0,7	1,0	0,6
2	-1,8	-3,9	-2,5	-0,8	-0,6	-0,9	1,1	0,2
3	-3,2	-6,4	-3,7	-1,7	-1,6	-1,9	0,0	-0,3
4	-3,5	-6,2	-3,2	-3,1	-2,5	-2,6	-1,1	-1,9
5	-3,8	-5,3	-3,3	-3,7	-3,8	-3,4	-2,0	-2,3
6	-4,1	-5,0	-3,5	-4,2	-4,6	-4,4	-3,1	-3,2
7	-4,4	-4,8	-3,7	-4,7	-5,0	-5,4	-3,4	-3,1
8	-4,5	-4,6	-4,0	-4,7	-5,2	-5,6	-3,5	-4,6
9	-4,2	-3,9	-3,7	-4,8	-4,9	-5,8	-3,9	-6,0
10	0,9	0,9	0,5	-0,3	3,7	0,5	1,3	0,4
<i>Variante 1</i>								
1	1,0	0,1	0,3	1,4	1,6	2,1	1,1	1,0
2	-1,1	-3,4	-2,4	-0,3	0,3	0,6	1,3	1,0
3	-2,7	-5,9	-3,5	-1,2	-0,8	-0,7	0,2	0,3
4	-3,1	-5,8	-3,1	-2,7	-1,9	-1,5	-0,9	-1,3
5	-3,4	-4,9	-3,2	-3,3	-3,2	-2,4	-1,8	-1,7
6	-3,8	-4,7	-3,4	-3,9	-4,0	-3,5	-3,0	-2,8
7	-4,2	-4,6	-3,6	-4,4	-4,5	-4,6	-3,3	-2,6
8	-4,3	-4,4	-3,9	-4,5	-4,8	-4,9	-3,4	-4,1
9	-4,0	-3,7	-3,6	-4,6	-4,6	-5,2	-3,8	-5,5
10	1,0	1,0	0,5	-0,2	3,9	0,8	1,3	0,6
<i>Variante 2</i>								
1	1,4	0,2	0,3	1,7	2,2	3,1	1,2	1,3
2	-0,4	-2,9	-2,3	0,3	1,2	2,0	1,5	1,7
3	-2,1	-5,4	-3,4	-0,7	0,0	0,5	0,5	0,9
4	-2,7	-5,4	-3,0	-2,2	-1,2	-0,5	-0,8	-0,7
5	-3,1	-4,6	-3,1	-3,0	-2,6	-1,5	-1,7	-1,3
6	-3,5	-4,4	-3,3	-3,5	-3,5	-2,6	-2,8	-2,4
7	-3,9	-4,3	-3,6	-4,2	-4,1	-3,9	-3,1	-2,1
8	-4,1	-4,2	-3,8	-4,2	-4,4	-4,2	-3,3	-3,7
9	-3,9	-3,5	-3,6	-4,3	-4,2	-4,6	-3,7	-5,1
10	1,2	1,1	0,6	0,0	4,1	1,1	1,4	0,7

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

6. Gains aux réformes pour les ménages de plus et moins de 60 ans Scénario A et ses variantes

En % du revenu disponible

Décile de niveau de vie initial	Ménages de...	
	plus de 60 ans	moins de 60 ans
<i>Scénario A de base</i>		
1	- 1,1	0,7
2	- 4,2	- 0,8
3	- 5,6	- 2,0
4	- 5,0	- 2,8
5	- 4,3	- 3,5
6	- 4,2	- 4,1
7	- 4,2	- 4,5
8	- 4,4	- 4,5
9	- 3,8	- 4,3
10	1,3	0,8
Ensemble	- 3,1	- 2,4
<i>Variante 1</i>		
1	- 0,7	1,3
2	- 3,7	0,1
3	- 5,2	- 1,3
4	- 4,7	- 2,3
5	- 4,0	- 3,2
6	- 3,9	- 3,8
7	- 4,0	- 4,2
8	- 4,2	- 4,3
9	- 3,7	- 4,1
10	1,4	0,9
Ensemble	- 2,8	- 2,1
<i>Variante 2</i>		
1	- 0,5	1,8
2	- 3,3	0,9
3	- 4,8	- 0,7
4	- 4,4	- 1,9
5	- 3,7	- 2,8
6	- 3,7	- 3,5
7	- 3,8	- 3,9
8	- 4,0	- 4,1
9	- 3,6	- 4,0
10	1,5	1,0
Ensemble	- 2,6	- 1,8

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

**7. Moyenne et distribution des gains aux réformes
selon le décile de niveau de vie initial, en part du revenu disponible
Scénario B et ses variantes**

En %

Décile de niveau de vie initial	Moyenne des gains aux réformes	Proportion de ménages qui perdent à la réforme	Perte moyenne des perdants	Gain moyen des gagnants	Proportion de ménages dont la perte est > à 5 % en val. absolue	Proportion de ménages dont le gain est < à 5 %
<i>Scénario B de base</i>						
1	1,8	20,0	1,0	2,5	0,8	13,4
2	1,6	42,2	1,3	3,3	1,0	13,0
3	0,8	43,4	2,8	2,8	1,6	7,2
4	1,0	31,4	3,2	2,6	8,0	6,3
5	1,5	26,3	2,0	2,6	1,7	4,7
6	1,3	23,3	1,7	2,3	1,3	3,7
7	0,9	28,8	1,6	2,0	1,6	3,1
8	0,6	31,7	1,8	1,8	2,2	2,6
9	0,5	33,4	2,0	2,0	3,1	3,4
10	4,6	21,0	3,1	5,0	4,0	27,4
Ensemble	1,8	30,2	2,1	2,7	2,5	8,5
<i>Variante 1</i>						
1	2,0	20,0	1,1	2,6	0,9	15,0
2	1,6	42,8	1,5	3,2	1,1	10,8
3	0,5	45,7	3,0	2,5	3,1	4,8
4	0,6	34,1	3,2	2,1	8,0	3,0
5	1,1	29,0	2,0	2,2	1,7	3,2
6	1,0	26,4	1,7	1,9	1,4	2,3
7	0,6	32,9	1,5	1,7	1,7	2,2
8	0,2	36,1	1,7	1,5	2,5	1,7
9	0,2	37,3	2,0	1,7	3,3	2,8
10	4,4	22,4	3,0	4,8	4,1	25,9
Ensemble	1,6	32,7	2,1	2,5	2,8	7,2
<i>Variante 2</i>						
1	2,1	19,7	1,0	2,7	0,9	17,0
2	2,2	41,0	1,3	3,7	1,0	18,0
3	1,0	43,9	2,7	2,9	2,7	5,8
4	1,0	31,6	3,0	2,4	2,1	3,4
5	1,4	25,1	1,8	2,3	1,4	3,5
6	1,3	20,9	1,8	2,0	1,3	2,7
7	0,8	26,0	1,6	1,7	1,5	2,4
8	0,5	31,3	1,7	1,6	2,2	1,8
9	0,4	33,3	2,0	1,8	3,1	3,1
10	4,6	21,1	3,1	4,9	3,9	26,6
Ensemble	1,8	29,4	2,0	2,6	2,0	8,4

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

8. Moyenne des gains aux réformes, en part du revenu disponible, par décile de niveau de vie et configuration familiale
Scénario B et ses variantes

Décile de niveau de vie initial	Ensemble	Personnes seules	Couples sans enfant	Couples + 1 enfant	Couples + 2 enfants	Couples + 3 enfants et plus	Parents isolés + 1 enfant	Parents isolés + 2 enfants et plus
<i>Scénario B de base</i>								
1	1,8	1,0	1,1	2,6	3,0	2,8	1,5	1,2
2	1,6	0,0	1,1	3,0	2,8	1,9	3,9	2,7
3	0,8	-2,0	1,0	2,5	1,9	0,9	4,1	2,9
4	1,0	-1,6	2,0	1,6	1,5	0,2	3,8	1,7
5	1,5	-0,1	2,7	1,8	1,2	0,1	3,3	1,9
6	1,3	0,5	2,5	1,4	0,7	-0,1	2,8	1,8
7	0,9	0,4	2,0	0,6	0,0	-0,9	2,5	1,5
8	0,6	0,3	1,4	0,3	-0,5	-1,2	1,7	0,0
9	0,5	0,6	1,3	-0,1	-0,6	-1,7	1,0	-1,8
10	4,6	4,6	4,3	3,5	7,1	3,5	5,0	3,6
<i>Variante 1</i>								
1	2,0	1,0	1,0	2,5	3,0	3,3	1,5	1,4
2	1,6	-0,4	0,8	2,7	2,9	2,7	3,8	2,9
3	0,5	-2,3	0,0	2,1	2,0	1,5	3,4	2,8
4	0,6	-1,9	1,1	1,3	1,5	0,8	2,9	1,6
5	1,1	-0,4	1,9	1,4	1,2	0,6	2,6	1,8
6	1,0	0,1	1,8	1,0	0,7	0,3	2,2	1,6
7	0,6	0,1	1,4	0,3	0,0	-0,5	1,9	1,5
8	0,2	0,0	0,8	0,1	-0,5	-0,9	1,2	0,0
9	0,2	0,4	0,8	-0,3	-0,6	-1,4	0,6	-1,8
10	4,4	4,4	4,0	3,3	7,1	3,7	4,7	3,5
<i>Variante 2</i>								
1	2,1	1,0	1,0	2,6	3,3	3,7	1,5	1,5
2	2,2	-0,1	0,8	3,1	3,7	4,1	3,9	3,4
3	1,0	-1,8	0,1	2,6	2,7	2,7	3,7	3,3
4	1,0	-1,5	1,2	1,7	2,2	1,8	3,1	2,2
5	1,4	-0,1	2,0	1,8	1,8	1,5	2,8	2,2
6	1,3	0,4	1,9	1,4	1,2	1,2	2,3	2,0
7	0,8	0,3	1,4	0,6	0,5	0,3	2,0	2,0
8	0,5	0,2	0,9	0,3	-0,1	-0,2	1,3	0,4
9	0,4	0,6	0,8	-0,1	-0,3	-0,8	0,7	-1,4
10	4,6	4,5	4,1	3,5	7,3	4,0	4,7	3,7

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

9. Gains aux réformes pour les ménages de plus et moins de 60 ans Scénario B et ses variantes

En % du revenu disponible

Décile de niveau de vie initial	Ménages de...	
	plus de 60 ans	moins de 60 ans
<i>Scénario B de base</i>		
1	0,2	2,2
2	- 0,6	2,5
3	- 1,3	1,9
4	- 0,4	1,6
5	1,1	1,6
6	1,5	1,2
7	1,3	0,8
8	0,8	0,5
9	0,9	0,3
10	4,9	4,5
Ensemble	1,5	2,0
<i>Variante 1</i>		
1	0,2	2,3
2	- 0,8	2,6
3	- 1,9	1,7
4	- 1,0	1,4
5	0,6	1,3
6	1,0	1,0
7	0,8	0,5
8	0,3	0,2
9	0,5	0,1
10	4,7	4,4
Ensemble	1,1	1,8
<i>Variante 2</i>		
1	0,2	2,5
2	- 0,6	3,3
3	- 1,6	2,3
4	- 0,6	1,9
5	0,9	1,7
6	1,2	1,3
7	1,0	0,7
8	0,5	0,4
9	0,6	0,3
10	4,8	4,5
Ensemble	1,3	2,1

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

Annexe 7

Fiscalité et nouvelles technologies de l'information et de la communication

Paul Champsaur

*Autorité de régulation des télécommunications électroniques
et des postes*

L'importance des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour l'avenir de l'économie française et européenne n'est plus à démontrer. Il est donc naturel que l'examen de notre fiscalité avec comme perspective la promotion de la croissance et une meilleure spécialisation soulève la question du traitement fiscal des TIC qu'il s'agisse de l'usage des produits et services correspondants ou bien de leur production.

D'emblée il faut remarquer que le secteur des TIC n'est pas homogène. Il sert deux marchés très différents même s'ils sont liés : celui des biens et équipements (ordinateurs, téléphones, équipements de réseaux de télécommunications...) et celui des services. Le premier marché est au minimum européen et souvent mondial. Les entreprises qui l'alimentent font beaucoup de R&D et ont une grande liberté de localisation de leurs activités voire de recours à une sous-traitance éloignée. Le marché des services est beaucoup plus lié au territoire et l'effort de R&D y est en moyenne sensiblement moindre. Les caractéristiques du premier sous secteur conduisent à privilégier les politiques d'offre alors que la stimulation de la demande privée et publique ainsi que la promotion des usages peuvent contribuer au dynamisme du sous secteur des services. Il faut également souligner que dans le secteur des TIC plus encore que dans d'autres secteurs, le premier atout pour une entreprise innovante installée en France est de pouvoir servir au moins l'ensemble du marché européen. Certes le développement précoce du marché national s'il est basé sur un choix technologique judicieux et s'il a été anticipé par les entreprises présentes sur le territoire national donne à celles-ci un avantage dans la compétition mais cet avantage est de faible portée si le relais n'est pas pris par un marché beaucoup plus vaste.

Le terme de fiscalité sera pris au sens large de prélèvement obligatoire. Il convient de distinguer deux domaines : la fiscalité générale s'appliquant à

tous les secteurs avec *a priori* une faible capacité de différenciation sectorielle au profit des TIC et la fiscalité ou quasi-fiscalité spécifique (par exemple les redevances entraînées par l'usage de fréquences radioélectriques). Bien sûr il est souhaitable que l'examen de l'instrument que constitue la fiscalité ne soit pas fait indépendamment de celui d'autres instruments dont le maniement serait susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs recherchés. En effet, les économistes ont l'habitude de ne pas écarter *a priori* l'usage d'un instrument imparfait s'il s'avère que les autres instruments potentiellement disponibles sont encore plus imparfaits.

On voit immédiatement que compte tenu des difficultés et des effets pervers d'une différenciation sectorielle, la fiscalité générale est disqualifiée comme instrument de stimulation de l'offre par rapport à la gamme d'instruments mieux ciblés (enseignement et recherche, soutien à la R&D, normes et standards, financement des petites entreprises innovantes...). Tout au plus peut-on citer le traitement comptable et fiscal (impôt sur les sociétés) des dépenses de R&D mais sans que les arguments pour un traitement plus favorable de la R&D ne justifient un traitement particulier au seul profit du secteur des TIC.

Du côté de la stimulation de la demande, les raisonnements précédents restreignent la question à la fiscalité indirecte appliquée aux services innovants. À titre d'exemple la fiscalité indirecte appliquée à la téléphonie sur IP a fait couler beaucoup d'encre aux États-Unis. Mais ce débat ne se transpose pas en Europe car il résulte des particularités voire de l'archaïsme de la fiscalité indirecte américaine (« *sales tax* » des États). Il n'y a pas d'argument sérieux en faveur d'un taux de TVA différencié en fonction de la nature de la technologie employée (téléphonie sur IP versus téléphonie classique) ou bien du mode de distribution (commande par Internet plutôt que par téléphone ou par voie postale). Outre les inconvénients de toute différenciation sur des critères fragiles, la baisse des prix de détail que pourrait entraîner la baisse de la fiscalité indirecte est très modeste par rapport aux évolutions de coûts et de prix hors taxes des produits ou services de haute technologie (*cf.* l'évolution des prix de l'accès à Internet haut débit).

L'essor de la demande dépend beaucoup plus de la baisse des prix décidée par les entreprises poussées par la concurrence à répercuter les baisses de coût. Il appartient à la politique de concurrence ou aux régulations sectorielles quand elles existent de veiller à ce que ce mécanisme joue normalement. D'autre part les autorités publiques ont un rôle important pour favoriser la diffusion des usages faisant appel aux nouvelles technologies (services disponibles sur Internet, sécurisation des transactions, enseignement, télévision à haute définition...). La loi sur la confiance dans l'économie numérique constitue un bon exemple d'action publique répondant à cette préoccupation.

En résumé, parmi les diverses composantes de la fiscalité générale à savoir la fiscalité indirecte (par exemple la TVA), la fiscalité directe pesant sur les entreprises (l'impôt sur les sociétés ou certaines cotisations patronales), et la fiscalité directe pesant sur les ménages (l'impôt sur le revenu ou la CSG), il n'apparaît aucun instrument général pouvant être utilisé de manière

spécifique pour promouvoir la compétitivité de notre économie dans le domaine des TIC (si l'on tient compte des autres instruments à la disposition des autorités publiques européennes ou nationales). En revanche, toute réforme générale des impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, conduisant à améliorer l'efficacité de l'économie, ne peut que profiter au secteur des TIC. Cet effet sera d'autant plus sensible que le secteur des TIC connaît un développement rapide.

Reste le cas des prélèvements spécifiques au secteur des TIC. Il s'agit des redevances pour l'utilisation des ressources rares (droits de passage, numérotation, fréquences...). En pratique il s'agit essentiellement des redevances pour l'utilisation de fréquences radioélectriques, dont le montant total pour les fréquences affectées à la téléphonie mobile de 3^e génération (UMTS) a approché 100 milliards d'euros en Europe. Cet épisode malheureux a illustré les conséquences de l'absence d'une réelle harmonisation européenne dans un contexte de divergence entre politiques fiscales des États nationaux, politique de concurrence et politique industrielle européenne. En toute rigueur il ne s'agit pas de fiscalité, en particulier quand le niveau des redevances résulte d'une procédure d'enchères. Ceci dit, les effets en sont proches notamment sur les prix et l'investissement. À cet égard il est instructif de se remémorer le débat qui a précédé en France entre la fin 2003 et début 2004, le renouvellement des licences de téléphonie mobile de 2^e génération (GSM). Il s'agissait alors de décider si le renouvellement des licences existantes devait ou non s'accompagner d'une hausse importante des redevances dues par les opérateurs de téléphonie mobile, sachant que l'intégralité des fréquences disponibles en métropole avait déjà été distribuée aux trois opérateurs présents. Ceux qui préconisaient l'établissement d'une redevance significative (environ cinq points de chiffre d'affaire) considéraient que la barrière à l'entrée résultant de l'indisponibilité de fréquences entraînerait une rente croissante pour les opérateurs en place. Cela justifiait à leurs yeux un prélèvement public ayant vocation à réduire la rente restant aux opérateurs et donc sans effet de distorsion excessif. Le raisonnement contraire, qui a finalement prévalu, suppose que la régulation sectorielle dans le nouveau cadre issu des directives européennes (appelées « paquet telecom ») dispose des moyens pour établir une concurrence suffisante et donc empêcher l'établissement d'une rente manifeste. Si l'hypothèse est exacte, un prélèvement public aurait eu pour effet, certes de partager dans une certaine mesure une rente, mais surtout d'accroître le niveau des prix et de freiner le développement du secteur. Il sera intéressant d'observer dans les prochaines années si cette hypothèse se vérifie.

Cependant l'économiste ne peut qu'être suspicieux à l'égard d'une distribution de ressources rares quasi gratuite ou à tarif administré s'apparentant à un impôt. Il est enclin à préférer que soit mis en place un mécanisme durable plus proche d'un fonctionnement de marché, susceptible de faire révéler par les usagers des ressources rares en question la valeur de celles-ci, quitte à ce qu'ils en deviennent propriétaires et puissent les revendre. Pour l'instant la réflexion européenne sur ce sujet est encore timide. Il y a du travail à faire pour que l'analyse économique appliquée puisse proposer des solutions jouables, à l'échelle européenne. Mais ceci nous éloigne du

Commentaire

Jean-PhilippeCotis^(*)

Organisation pour la coopération et le développement économique

Dans un pays au système fiscal aussi complexe que la France, les hausses et les baisses d'impôt sont fréquentes mais les réformes d'ensemble sont rares et souvent périlleuses. Il a donc fallu un courage certain à Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux pour rédiger un rapport de grande envergure sur la réforme fiscale. Ce rapport qui fera date est à la fois très stimulant et d'actualité. Il est écrit avec beaucoup de vigueur et de conviction. Parfois même sur le ton de l'admonestation. Il contient bien entendu des propositions qui méritent réflexion.

Avant de livrer mes commentaires, qui relèvent pour l'essentiel de la critique constructive, il me paraît important au préalable, de rappeler dans ses grandes lignes la proposition de réforme qui se trouve au centre du rapport et ses justifications.

1. La proposition de réforme et ses justifications

Nous sommes ici en présence d'un projet de réforme fiscale « à recette constantes » qui relève de l'optimisation sous forte contrainte :

- la réforme ne doit pas accroître le déficit public, déjà fortement dégradé ;
- elle ne peut être gagée par une réduction des dépenses publiques dont le niveau élevé n'est pas remis en cause par les auteurs.

Nous ne sommes donc pas dans un contexte d'optimum de premier rang où l'on supprime des dépenses publiques à faible utilité marginale afin de réduire des prélèvements à coûts de bien-être élevés.

(*) Les vues exprimées par l'auteur de ce commentaire sont purement personnelles et ne sauraient engager l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

Le rapport ne se prononce pas sur l'intérêt de maîtriser la dépense publique à long terme afin d'endiguer la montée des prélèvements car son objectif est plus immédiat et plus circonscrit. Il vise à restructurer le système fiscal français à brève échéance pour en réduire le coût économique à travers une baisse des taux marginaux d'imposition.

À l'origine du rapport il y a, en effet, le sentiment que ces taux sont inutilement élevés, même pour un pays où la dépense publique et donc les taux moyens sont eux-mêmes élevés.

Le rapport observe ainsi qu'en matière de fiscalité directe (impôts sur les sociétés ou le revenu) les taux marginaux français sont souvent supérieurs à leurs homologues des pays européens à hauts niveaux de dépenses publiques (nord de l'Europe, Allemagne, Italie).

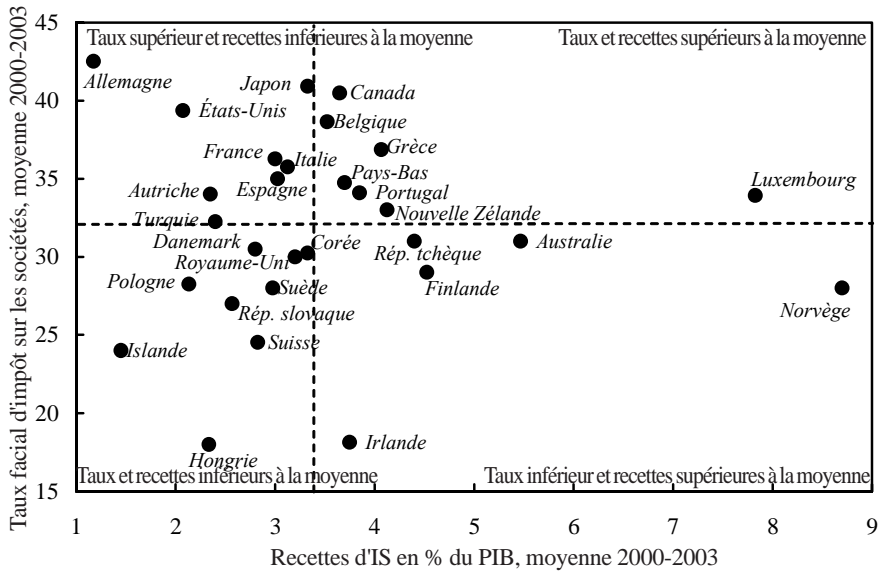
Bien entendu, les pertes de bien-être et d'activité économique associées à des taux marginaux élevés peuvent être la contrepartie d'une forte préférence pour l'équité « verticale ». Il s'agit alors d'un choix de société sur lequel l'économiste a peu à dire. Mais de hauts taux marginaux ne sont pas nécessairement un gage d'équité. Ils reflètent parfois aussi un manque d'efficacité fiscale, lié à l'accumulation de « niches » et d'exonérations de toutes natures. En outre de telles exemptions affaiblissent souvent l'équité horizontale face à l'impôt : des contribuables à revenus identiques acquittent des montants d'impôt très différents. Le rapport ne documente pas vraiment l'ampleur des niches fiscales en France mais il en rappelle l'existence.

L'absence de liens automatiques entre taux marginaux élevés et équité fiscale est importante à rappeler. Au sein de l'OCDE, on observe par exemple, des pays comme les États-Unis ou le Mexique où les taux de prélèvement global sont faibles voire très faibles, les taux marginaux souvent élevés et les niches fiscales importantes et nombreuses.

Il y a donc, présente dans le rapport, l'idée qu'une baisse des taux marginaux destinée à améliorer l'efficacité économique peut être compatible avec la préservation de l'équité.

On retrouve là un argumentaire classique et bien rodé ayant conduit de nombreux pays de l'OCDE à réformer leurs systèmes fiscaux sur la base du principe « grande assiette/petits taux ». Un exemple emblématique de réussite en ce domaine est sans doute la réforme fiscale américaine de 1986 qui avait entraîné des suppressions massives de niches et d'exonérations et une forte baisse des taux marginaux avec des conséquences économiques sans doute très favorables, comme le rappelle justement le rapport de Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux. Vingt ans plus tard, naturellement, les niches prolifèrent à nouveau aux États-Unis, les taux marginaux ont retrouvé de la hauteur et l'OCDE lance de nouveaux appels à la réforme fiscale. Ce jeu à somme nulle, entre taux d'imposition et niches fiscales, est tout à fait visible en matière, par exemple, d'impôt sur les sociétés (*cf.* graphique). On observe, en effet, au sein de l'OCDE une déconnection marquée entre taux d'imposition facial et poids de l'IS en pourcentage du PIB.

Un taux d'imposition élevé n'entraîne pas forcément un supplément de recettes fiscales



Source : OCDE Tax Database et Revenue Statistics.

À ces justifications traditionnelles et tout à fait convaincantes de la réforme fiscale, le rapport ajoute une dimension nouvelle liée à la concurrence fiscale au sein de l'espace économique européen. Cette concurrence fiscale en plein essor, selon le rapport, conduit à exacerber les pertes associées à des taux marginaux d'imposition élevés, à travers la délocalisation des facteurs de production les plus mobiles, qu'il s'agisse d'investissement ou de travail très qualifié. Il existe aussi un risque de délocalisation des assiettes taxables en direction des pays à faible fiscalité sur les bénéfices, par le jeu notamment des prix de facturation.

Dans ces circonstances, des taux marginaux élevés pourraient même conduire à de moindres rentrées fiscales. Le rapport reconnaît certes le rôle « disciplinaire » que peut éventuellement jouer la concurrence fiscale pour inciter à améliorer l'efficacité et la qualité de la dépense publique dans certains domaines (recherche et développement, éducation, infrastructures) afin de rester attractif. Mais il s'inquiète par ailleurs des effets de la concurrence fiscale sur les dépenses sociales dont l'assiette financière pourrait être érodée dans le futur à l'occasion de vastes mouvements de délocalisations. Ces mouvements de délocalisations seraient déjà très conséquents mais, pour des raisons diverses, mal capturés par des statistiques officielles faussement rassurantes.

À l'issue de ces différentes analyses le rapport propose une refonte de la fiscalité directe (IR, CSG, ISF, IS, TP...) avec élimination de presque toutes les niches fiscales, simplification des barèmes et baisses des taux marginaux. Sont proposés notamment un taux d'IS unique à 18 %, un taux de CSG unique à 13 % et trois taux d'imposition sur le revenu des ménages, après CSG déductible : un taux zéro, un taux médian à 13 % et un taux supérieur, de niveau modeste, à 28 %. Au total, selon des simulations réalisées par les experts, la progressivité du système resterait inchangée.

2. Commentaires et critiques

Je m'en tiendrai à quelques remarques de portée générale, laissant à d'autres, plus qualifiés, le soin de procéder à un examen plus précis des modalités exactes du dispositif.

Il paraît tout d'abord évident que, sous réserve des vérifications techniques appropriées, un système débarrassé de ses niches fiscales, au barème simplifié avec des taux marginaux plus faibles, et une progressivité globalement inchangée ne peut être que louable.

Je ne suis pas très à l'aise, en revanche, avec une justification de la réforme, qui serait trop exclusivement centrée sur les problèmes de concurrence fiscale. Nous savons encore peu de choses, en effet, sur les conséquences économiques concrètes de la concurrence fiscale et c'est par hypothèse que le rapport anticipe que celles-ci pourraient être très vite très lourdes. L'appel à la baisse des taux marginaux se présente donc un peu comme une nouvelle application du principe de précaution, la concurrence fiscale jouant ici le rôle d'une nuisance d'ampleur inconnue mais potentiellement très dommageable. Cette approche qui met fortement l'accent sur les coûts associés à l'intégration internationale, sans en rappeler peut-être suffisamment les bénéfices, peut conduire à une forme de « mercantilisme fiscal ». Elle risque d'être perçue comme une utilisation exagérée des périls extérieurs conduisant à justifier des politiques peut-être contraires à l'équité.

Il existe déjà en France trop de tentations de justifier des réformes domestiques utiles par des arguments relevant de la contrainte extérieure. À la longue, ces arguments d'autorité tendent à aliéner l'opinion publique et à amputer la discussion des réformes d'une partie de son contenu. Une approche plus équilibrée de la réforme fiscale ne paraît pourtant pas impossible. Pour mener à bien, par exemple, la réforme américaine bipartisane de 1986, il a suffi à ses promoteurs d'évoquer la complexité du système antérieur, son inefficacité économique et ses défauts en termes d'équité horizontale pour convaincre un large public de son bien-fondé.

Parmi les justifications d'une réforme fiscale à la française, les coûts domestiques associés à un système complexe, peu lisible, et décourageant l'initiative méritent d'être valorisés en tant que tels et dans l'absolu. Sans

doute le contexte actuel de concurrence fiscale vient-il ajouter un élément de risque et légitimer ainsi des développements particuliers sur les menaces de délocalisations. Mais les acteurs domestiques confrontés à une pression fiscale excessive ont sans doute bien d'autres moyens de se « désinvestir » de la vie économique que la seule émigration à l'étranger.

Il n'est pas certain au demeurant que la réforme proposée ait nécessairement toutes les vertus attendues d'un dispositif de prévention de la concurrence fiscale. Dans le domaine de la fiscalité personnelle n'y a-t-il pas, par exemple, une tension mal résolue entre le diagnostic posé – les choix de localisation personnelle dépendent en priorité des divergences de taux moyens d'imposition – et la réforme retenue, qui consiste à abaisser les taux marginaux sans altérer les taux moyens pourtant réputés essentiels.

Une focalisation excessive sur la concurrence fiscale risque en outre de faire perdre de vue certains ingrédients essentiels d'une réforme de l'impôt dans un pays comme la France. On peut penser notamment à l'abaissement des taux marginaux implicites pesant sur les bas revenus.

Dans une approche plus globale incorporant impôts, cotisations, et revenus de remplacement, les taux marginaux d'imposition élevés ne se trouvent pas seulement en haut de la distribution des revenus mais également en bas, en raison du retrait plus ou moins brutal des prestations sociales sous conditions de ressources et du poids des cotisations sociales. Cette forme en U de la courbe des taux marginaux est bien sûr inévitable mais il faut toujours vérifier que le U en question n'est pas trop accusé. S'agissant des très bas revenus les actions correctrices passent en partie par l'impôt sur le revenu, via par exemple la PPE, mais aussi potentiellement les cotisations sociales.

Il me semble donc qu'un rapport sur la réforme fiscale ne peut pas faire complètement l'économie d'un examen plus large portant sur l'ensemble des grands problèmes et des grands instruments, quitte à focaliser ultérieurement les recommandations sur un sous-ensemble plus précis.

Pour asseoir la crédibilité du rapport, il serait également utile de mieux préciser les contraintes ou les raisons qui conduisent à écarter du champ des propositions certains instruments tels que la TVA. Comme le suggèrent, en effet, les comparaisons internationales, les pays à forte dépense publique ont tendance à accorder une large place à la TVA parmi les sources de recettes fiscales. Ses caractéristiques de neutralité contribuent grandement à limiter la progressivité des taux marginaux globaux dans les économies concernées. De ce point de vue, il n'est pas certain que le poids de la TVA ait atteint son niveau optimal en France.

Au total, la proposition de réforme fiscale présentée dans le rapport s'appuie sur de bons principes et suggère des pistes intéressantes qui méritent d'être creusées. Elle gagnerait cependant à être motivée à partir d'un cadre analytique plus vaste et sa nécessité dérivée de considérations plus diversifiées.



Commentaire

Jacques Delpla

Senior Advisor Fixed Income, BNP-PARISBAS

1. Un rapport très bien venu

Le rapport de Christian Saint-Étienne et de Jacques Le Cacheux est très bien venu. Il amorce un débat sur une réforme globale et radicale de l'ensemble du système fiscal français. Ce débat est peu vivace en France jusqu'ici alors qu'il se développe partout en Europe – à la suite des idées de *flat tax* appliquées en Slovaquie et d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Ce débat a aussi été relancé par la CDU en Allemagne pour les élections générales de septembre 2005 (augmentation de la TVA de 16 à 18 % en contrepartie de baisses de charges sociales ; propositions de simplification de l'impôt sur le revenu avec suppression des niches). La probable victoire de la CDU-CSU et du FDP permettra de tester la faisabilité politique d'une réforme fiscale importante (et de l'idée de *flat tax* à 25 % proposée par Paul Kirchhof, le porte-parole de la campagne CDU pour les finances).

Il est très positif que le ministère des Finances ait ouvert ses fichiers de données fiscales pour des simulations de réforme fiscale. Dans un monde idéal, on souhaiterait que cette possibilité soit ouverte à tous les chercheurs et à tous les publics pour renforcer le débat démocratique.

Dans ce commentaire, je ferai d'abord part de mes réserves profondes sur l'idée de concurrence fiscale, puis j'envisagerai la légitimation d'une réforme fiscale globale au motif de l'efficacité économique, enfin j'insisterai sur les avancées des propositions de Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux.

2. La concurrence fiscale : une idée critiquable

Ce rapport du CAE tente de montrer qu'il faut procéder à une réforme fiscale proche de la *flat tax* à cause de la concurrence fiscale des nouveaux États membres (NEM) de l'Union européenne (Slovaquie notamment avec un taux unique à 19 %). À la différence des auteurs, je ne crois pas que la raison principale d'un passage à une *flat tax* soit la concurrence fiscale des NEM (en revanche l'efficacité économique est une excellente justification). En effet, cette idée de concurrence fiscale avec les NEM est à fortement nuancer :

- les NEM ne représentent que 5 % du PIB de l'Union européenne. Quelle que soit leur politique fiscale, ils attireront peu (au niveau de l'Union européenne) de facteurs de production chez eux, du fait de leur faible taille. Pendant encore de nombreuses années, les pays d'Europe de l'Ouest pourraient se permettre d'ignorer la concurrence fiscale des NEM sans dommage significatif pour leurs économies et finances publiques ;

- ainsi, en 2000-2004, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) ont, en moyenne, été de 6 milliards d'euros en Pologne et de 1,8 milliard d'euros en Slovaquie, soit 0,08 % du PIB de l'Union européenne à 15 (UE-15). Si l'on suppose – hypothèse très forte – que la concurrence fiscale devait doubler les flux d'IDE vers ces deux pays et que cet accroissement d'IDE ne proviendrait que de l'UE-15, on verrait une délocalisation supplémentaire du capital de 8 milliards d'euros, soit encore 0,08 % du PIB de l'UE-15. Pour l'ensemble des 10 NEM, l'effet maximum d'une concurrence fiscale serait de 0,2 % du PIB de l'UE-15. Rien donc de significatif pour les pays d'Europe de l'Ouest ;

- le travail étant déjà peu mobile entre pays d'Europe de l'Ouest, il est probable qu'il sera encore moins mobile des pays d'Europe de l'Ouest vers les NEM. Si on observe des expatriations vers Londres pour des raisons fiscales, il est peu probable que cela soit significativement le cas vers les NEM, ne serait-ce que pour des raisons linguistiques ;

- les réformes de *flat tax* en Europe centrale et orientale font sens dans ces pays par rapport à une situation initiale très dégradée : des taux très élevés, très distorsifs, avec des bases faibles, le tout engendrant des recettes soit modérées (Europe centrale) soit faibles (Russie). Dans nombre de ces pays, la *flat tax* a été considérée comme un moyen d'augmenter ou de maintenir le niveau des impôts ;

- lien avec la production de biens publics. Enfin comme le signalent très bien Agnès Bénassy-Quéré et Alain Trannoy dans leur contribution à ce rapport, le débat sur la concurrence fiscale doit être élargi à l'adéquation entre fiscalité et qualité des biens publics produits par l'État (infrastructures, qualité de la main d'œuvre...) qui servent de facteurs de productions aux entreprises. Un pays comme la France n'est pas nécessairement forcé à une concurrence à la baisse de ses impôts sur les facteurs mobiles, mais il doit faire un choix entre :

- de faibles impôts/des services publics dégradés ;
- des impôts élevés/des services publics beaucoup plus performants.

En revanche, le couple impôts élevés-services publics peu performants a peu d'avenir.

Au total, le rapport Saint-Étienne et de Le Cacheux ne parvient pas vraiment à convaincre le lecteur de la pertinence du concept de « concurrence fiscale » et de la nécessité de réformer la fiscalité française au seul motif de cette « concurrence fiscale ».

En 1994-1995, Paul Krugman avait fortement critiqué l'idée managériale de « compétitivité des nations », arguant que ce concept était vide ou erroné. Krugman rappelait qu'à la différence des compagnies qui sont en concurrence sur l'ensemble de leur production, les États (du moins les gros) sont très peu en concurrence entre eux (pour les États-Unis ou l'UE-15, la concurrence externe n'affecte que 12 à 16 % du PIB). En outre, pour cette partie du PIB soumise à concurrence, le taux de change peut toujours restaurer la compétitivité d'un pays, alors que cet outil n'est évidemment pas à la disposition des compagnies. Krugman avertissait : *Competitiveness: A Dangerous Obsession*^(*) et invitait à se concentrer sur un concept autrement plus pertinent, *i.e.* la productivité des Nations.

3. La vraie raison d'une réforme fiscale globale : l'efficacité économique

On peut appliquer à la fiscalité les remarques de Krugman : l'idée de concurrence fiscale est peu convaincante ; en revanche, l'idée d'efficacité et de productivité de la fiscalité est essentielle. C'est elle qui doit motiver une réforme fiscale de grande ampleur – le rapport envisage aussi ces motivations.

Comme le rappelle utilement le rapport : un bon impôt est un impôt avec une base large, sans niche fiscale et avec des taux faibles ou modérés. Il ne crée pas de distorsions, de manière à ce que les agents prennent leurs décisions en fonction de considérations purement économiques et non en fonction de quelques niches fiscales. Aujourd'hui l'IRPP et nombre d'autres taxes ne répondent que peu ou pas à ces exigences. À revenu égal, les taux sont différents (*cf.* fiscalité de l'épargne).

Il résulte de cette complexité et de ces distorsions une mauvaise allocation des ressources, une perte de richesse due au recours aux conseillers fiscaux et autres procédures d'optimisation fiscale, de l'évasion fiscale et des coûts de collecte de l'impôt élevés. La suppression des niches et la simplification du système fiscal supprimerait ces inefficacités et ne pourrait qu'être positive pour la richesse du pays.

(*) Paul Krugman (1994) : « Competitiveness : A Dangerous Obsession » in *Foreign Affairs*, mars-avril.

Il n'y a rien d'extraordinaire à la complexité de la fiscalité en France : toutes les démocraties tendent à complexifier le système fiscal sous la pression des lobbies et des événements. Aux États-Unis, la réforme fiscale de 1986 a conduit à des simplifications drastiques. Mais dix-neuf ans plus tard, le système est redevenu complexe, opaque et distorsif, à la suite d'années de *pork barrel politics*. Simplifier le code fiscal tous les dix ou vingt ans apparaît normal, dans cette perspective.

En France, la complexité et la distorsion du système fiscal se sont encore accrues avec les contraintes formelles du Pacte de stabilité. Depuis le début de la décennie, à cause de la règle de croissance zéro en volume des dépenses de L'État central, les gouvernements successifs ont utilisé la « dépense fiscale » : au lieu de verser des subventions à des groupes, le gouvernement fait bénéficier ces derniers de petites niches fiscales. Il en résulte une complexification accrue du système fiscal. A tout prendre, des subventions sont moins distorsives que des mini-niches fiscales démultipliées.

4. Les avancées des propositions du rapport

L'argument traditionnel contre un système fiscal simple, efficace et non distorsif de type *flat tax* est l'équité fiscale. Un tel système serait, selon ses critiques, anti-redistributif et injuste. Le grand mérite du rapport de Saint-Étienne et Le Cacheux est de démontrer cet argument, avec des données chiffrées. Ayant eu accès aux données du Ministère des Finances, ils proposent une réforme fiscale radicale, qui s'approche de la *flat tax* – sans en être. La force de leurs calculs est de proposer cette réforme à revenus budgétaires constants, sans altérer significativement la distribution des revenus par rapport à la situation actuelle.

Les propositions du rapport sont attractives et simples :

- fin des niches fiscales – hormis le quotient familial ;
- des taux faibles (12 ou 13 % pour l'IRPP, avec un taux marginal d'IRPP de 27 ou 28 % et une surtaxe allant jusqu'à 36 ou 37 % pour remplacer l'ISF) ;
- une CSG à 13 % déductible ;
- des abattements d'IRPP et de CSG pour les bas revenus ;
- maintien de la prime pour l'emploi.

Il faut saluer le fait que les auteurs aient pris soin de s'assurer que les effets redistributifs de cette réforme seraient faibles – à prélèvements constants. Dans leurs deux scénarios, les principaux gagnants sont les deux extrémités de l'échelle des revenus (et surtout le décile supérieur). Leur second scénario, pour une perte de revenus de 1 point de PIB, s'assure que personne ne perd à la réforme. Comme il est évidemment politiquement très difficile de faire une réforme fiscale sans baisser la pression fiscale moyenne, c'est ce second scénario qui attirera l'attention.

Mais d'où vient l'argent pour financer une telle simplification dans leurs simulations ?

- de la suppression de toutes les niches fiscales, hors quotient familial ;
- de l'augmentation très forte de la CSG de 7,5 à 13 %. Même après abattement et déductibilité, les auteurs supposent une augmentation des revenus de la CSG de 14 milliards d'euros, soit 0,8 % du PIB. C'est probablement l'aspect le plus problématique des simulations : il faudrait bien s'assurer qu'un tel système ne toucherait pas fortement les faibles revenus. Les auteurs le pensent.

5. En conclusion

Je souhaite souligner que ce rapport est très bien venu dans le débat économique actuel. Il rappelle la nécessité de revenir à un système simple, avec bases larges, taux modérés, sans niches fiscales.

En termes de politique économique, ce rapport rappelle que les changements de fiscalité à la marge soit ne servent à rien, soit ont des effets globaux négatifs.

Il critique, à bon droit, la tendance récente à la « dépense fiscale » qui permet aux gouvernements de s'affranchir de la norme de dépense « zéro en volume », par des petites mesures fiscales, taillée tout exprès pour des secteurs spécifiques. Cette politique a des effets négatifs. Si les prochains Projets de Loi de Finance pouvaient s'abstenir de telles mesures, ce serait un premier pas positif.

Quant au débat sur l'équité d'une réforme de type *flat tax*, j'ajouterai que la redistribution des richesses se fait beaucoup plus par les dépenses que par la fiscalité. Utiliser le système fiscal pour faire de l'ingénierie sociale ou politique a des effets globaux négatifs (outil aveugle, création de distorsions dans l'économie). La redistribution par les dépenses est beaucoup plus efficace.

Enfin, je tiens à souligner l'intérêt de la contribution de la Banque de France (Christian Pfister et son équipe de recherche), à propos du débat actuel sur la fiscalité de l'épargne (ISF notamment). Leur complément montre que :

- il y a tous les arguments possibles pour que la fiscalité de l'épargne soit neutre : un taux unique pour éviter les distorsions (alors que l'épargne a, en France, une fiscalité encore plus complexe et distorsive que le travail) ;
- il y a beaucoup d'arguments théoriques pour que ce taux soit très proche de zéro ;
- Pfister et *alii* proposent une taxation uniforme du capital : tous les revenus de l'épargne seraient taxés à 13 %, avec un possible abattement

forfaitaire ou bien une exemption de taxe limitée au seul livret d'épargne populaire ;

- leur proposition permettrait de financer la suppression de l'ISF : les recettes fiscales de l'État seraient inchangées et l'efficacité économique augmentée.